



**ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ**  
CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY OF ROSTOV REGION

Россия, 344022, г. Ростов-на-Дону, пр. Кировский, 40А, тел./факс: +007 (863) 2687600, 2687601  
40A Kirovskiy ave., Rostov-on-Don, 344022, Russia, tel./fax: +007 (863) 2687600, 2687601  
E-mail: tpp@tppro.ru www.tppro.ru

№ 1073/08

« 05 » 12 2012 г.

Администрация г. Новочеркаска

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

на постановление Администрации города Новочеркаска  
от 28.09.2012 № 2240 «О наружной рекламе»

Торгово-промышленной палатой Ростовской области в соответствии со статьей 12 Закона Российской Федерации «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации», статьей 6 Федерального закона "О противодействии коррупции", статьей 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», распоряжением Министерства юстиции Российской Федерации от 1 сентября 2009 г. № 3176-р об аккредитации в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы на коррупциогенность, произведена экспертиза постановления Администрации города Новочеркаска от 28.09.2012 № 2240 «О наружной рекламе» (далее – постановление).

Поводом для производства экспертизы явилось обращение депутата Городской Думы города Новочеркаска А.А.Лембрикова (письмо от 15.10.2012 № 1423-Д). Торгово-промышленная палата Ростовской области полагает, что данное постановление (в части) не соответствует действующему законодательству по следующим основаниям.

1. Постановление принято в целях «определения порядка решения вопросов в сфере наружной рекламы» (преамбула).

Согласно постановлению (пункт 2) уполномоченными Администрацией города органами в сфере согласования разрешительной документации, размещения и эксплуатации рекламных конструкций, контроля за соблюдением установленных требований, проведения аукционов на право заключения договоров и заключение таких договоров выступают управление архитектуры и градостроительства Администрации города (далее – Управление архитектуры) и муниципальное бюджетное учреждение «Новочеркасская служба эксплуатации» (далее – Учреждение).

Администрацией города при принятии постановления допущены нарушения Решения Городской Думы г. Новочеркасска от 27 января 2012 года № 221 «О наружной рекламе и порядке установки и эксплуатации рекламных конструкций на территории муниципального образования «Город Новочеркасска» (далее – Решение), Устава города и федерального законодательства.

Согласно подп. 3.1. пункта 3 Решения, Администрация города должна определить уполномоченный орган (учреждение) на осуществление деятельности в сфере наружной рекламы.

При этом в силу подп. 1.2.4. пункта 1.2. статьи 1 Положения о порядке выдачи разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории муниципального образования «Город Новочеркасска» (приложение 1 к Решению) в качестве такого уполномоченного органа может выступать только «функциональный орган Администрации города».

Таким образом, при принятии данного Решения Городская Дума города Новочеркасска исходила из необходимости исключения из деятельности в сфере размещения и эксплуатации рекламных конструкций органов, не входящих в структуру Администрации города.

К функциональным органам Администрации города относятся отраслевые (функциональные) органы, входящие в структуру

Администрации города Новочеркаска (пункт 4 статьи 29 Устава Муниципального образования «Город Новочеркасск», принятого Решением Городской Думы города Новочеркаска от 23.10.2009 № 618).

Учреждение в структуру Администрации г. Новочеркаска не входит, что установлено вступившим в законную силу решением Новочеркасского городского суда от 15 августа 2012 года, имеющим общеобязательный характер (статья 6 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации").

В силу пункта 6 статьи 51 Устава Муниципального образования «Город Новочеркасск» устав имеет высшую юридическую силу в системе муниципальных правовых актов города, правовые акты Администрации города не должны противоречить уставу.

Наделение рассматриваемым постановлением Учреждения, не являющегося функциональным органом в структуре Администрации города Новочеркаска, функциями уполномоченного органа в сфере наружной рекламы противоречит Решению и Уставу Муниципального образования «Город Новочеркасск».

Также следует учитывать, что в соответствии с ч. 1 ст. 7 ФЗ от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" реестр должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации представляет собой перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям муниципальных образований, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций.

По смыслу данного федерального закона, под функциональным признаком должности имеется в виду разграничение должностей, создаваемых для исполнения полномочий соответствующего органа или лица, замещающего муниципальную должность.

Отсюда следует, что согласно Решения и названного федерального закона функции уполномоченного органа может осуществлять только орган, входящий в структуру Администрации города, должностные лица которого в силу своих функциональных обязанностей осуществляют деятельность в сфере наружной рекламы.

В отмеченной части постановление принято с превышением компетенции Администрации города Новочеркасска. Данное обстоятельство в силу требований подп. «д» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96 (далее - Методика) отнесено к коррупциогенным факторам.

2. Постановление (в части) не соответствует требованиям и других федеральных актов.

В частности, Учреждение наделено полномочиями на выявление самовольно установленных рекламных конструкций, подготовку документации, необходимой для выдачи (аннулирования) разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций и предписаний о демонтаже самовольно установленных конструкций, выдачу уведомлений о несоответствии рекламных конструкций установленным требованиям (подп. 2.2.3. – 2.2.5. пункта 2 постановления).

Следует отметить, что Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" выдача органами государственной власти, местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам отнесена к функциям по контролю и надзору (подп. «б» пункта 2).

Установление разрешительного механизма осуществления определенной хозяйственной деятельности произведено в целях установления особого государственного (муниципального) контроля за осуществлением таких видов деятельности, которые в силу присущих им особенностей сопряжены с обеспечением и реализацией наиболее важных публичных интересов.

Соответственно в функции по контролю и надзору за выдачей разрешений на установку рекламных конструкций входит весь комплекс мероприятий, направленный на регулирование процедуры согласования выдачи таких разрешений, выдача разрешений и контроль (надзор) за выполнением хозяйствующими субъектами условий выдачи разрешений.

В отмеченной части постановление нарушает основные принципы реализации функций органа местного самоуправления, предоставления государственных и муниципальных услуг, предусмотренные п. 2 ст. 2, ст. 4, 5 и другими Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг".

Участие Учреждения в процессе реализации муниципальным органом (Управление архитектуры) возложенных на него функций в сфере наружной рекламы допускается, но только в части, соответствующей пунктам 8, 9 статьи 2 указанного федерального закона:

- обмен документами и информацией;
- получение уполномоченными субъектами сведений, необходимых для предоставления государственных и муниципальных услуг.

Следует отметить, что Федеральным законом от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ "О защите конкуренции" запрещено наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов, органов местного самоуправления (п. 3 ст. 15).

Хозяйствующий субъект определен в данном Законе как индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход. Учреждения также вправе заниматься предпринимательской деятельностью (п. 3 ст. 50 Гражданского кодекса РФ). Бюджетное законодательство к неналоговым доходам бюджета в числе прочих относит и доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями (п. 3 ст. 41 Бюджетного кодекса РФ).

В противоречие названным положениям федеральных законов Учреждение наделено муниципальными функциями и соответственно властными полномочиями, что ведет к подмене органа власти как субъекта административных правоотношений, с соответствующей компетенцией и ответственностью его должностных лиц, юридическим лицом - учреждением, порядок деятельности которого регламентирован прежде всего гражданским законодательством.

3. Согласно постановлению (подп. 2.2.2. пункта 2), Учреждение уполномочено на заключение договоров на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, находящемся в муниципальной собственности или государственная собственность на который не разграничена, а также здании или ином недвижимом имуществе, находящемся в муниципальной собственности.

Постановлением также утвержден Типовой договор на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, находящемся в муниципальной собственности или государственная собственность на который не разграничена, а также здании или ином недвижимом имуществе, находящемся в муниципальной собственности (далее – Типовой договор).

Поскольку аналогичный типовой договор уже был предметом независимой экспертизы, проведенной Торгово-промышленной палатой

Ростовской области, повторное исследование договора не имеет под собой оснований.

Вместе с тем, полагаем необходимым отразить следующее. Предоставление исключительного права Учреждению на заключение договоров на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, находящемся в муниципальной собственности или государственная собственность на который не разграничена, а также здании или ином недвижимом имуществе, находящемся в муниципальной собственности (подп. 2.2.2. пункта 2 постановления), противоречит федеральному закону.

Согласно пункту 6 статьи 10 ФЗ «О рекламе» в случае, если недвижимое имущество, к которому присоединяется рекламная конструкция, закреплено собственником за другим лицом на праве хозяйственного ведения, праве оперативного управления или ином вещном праве, договор на установку и эксплуатацию рекламной конструкции заключается с лицом, обладающим правом хозяйственного ведения, правом оперативного управления или иным вещным правом на такое недвижимое имущество, при наличии согласия такого собственника и с соблюдением требований, установленных частями 5.1 - 5.5 настоящей статьи.

В отмеченной части постановление нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц, обладающих вещными правами на указанное имущество, и также принято Администрацией города с превышением компетенции.

4. Анализ постановления во взаимосвязи с приложениями к нему позволяет сделать вывод о том, что оно принято в целях максимального ограничения функций муниципальных органов в сфере наружной рекламы за счет их передачи Учреждению.

Данный вывод основан на следующих обстоятельствах.

Учреждение фактически самостоятельно, без учета мнения муниципальных органов власти, принимает решения об организации аукциона на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламных конструкций (подп. 2.3.2. пункта 2.3. Порядка взаимодействия уполномоченных органов (учреждений) и межведомственной комиссии по вопросам рекламы при выдаче (аннулировании) разрешений на установку рекламных конструкций, предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций, уведомлений (требований) о несоответствии рекламных конструкций установленным требованиям (приложение № 8 к постановлению) (далее – Порядок).

Учреждение также самостоятельно:

организует аукционы на право заключения таких договоров (п. 2.2. постановления, пункт 2.1. Порядка);

рассчитывает начальную цену аукциона (подп.2.3.3 пункта 2.3. Порядка);

заключает соответствующие договоры (п. 2.2. постановления);

проводит проверку наличия и соответствия установленным требованиям документов, необходимых для предоставления разрешения на установку и эксплуатацию рекламных конструкций (подп. 2.3.1. п. 2.3. Порядка);

осуществляет контроль за деятельностью в сфере размещения и эксплуатации наружной рекламы (пункт 2.2. постановления), выполнение Требований к наружной рекламе, установке и эксплуатации рекламных конструкций (приложение № 2 к постановлению);

готовит документацию для выдачи (аннулирования) разрешений на установку рекламных конструкций (пункт 2.3. Порядка);

передает документы Управлению архитектуры вместе с бланками разрешений на размещение и эксплуатацию рекламных конструкций (п. 2.6. Порядка) и др.



Тем самым к ведению Управления архитектуры фактически отнесено только чисто формальное оформление принимаемых Учреждением решений (пункт 2.1. постановления, п. 2.7., 4.5., 4.6. Порядка).

Поскольку Учреждение не выступает в качестве муниципального органа, какой-либо контроль его деятельности в данной сфере общественных отношений, а также ответственность учреждения и его сотрудников за неисполнение либо ненадлежащее исполнение возложенных функций не предусматривается.

Кроме того, указанная деятельность учреждения в сфере наружной рекламы не может регламентироваться административным регламентом.

При таких обстоятельствах можно признать, что разрешительная и контрольная деятельность в сфере наружной рекламы практически полностью выведена за пределы полномочий органов местного самоуправления.

Все это создает возможности для коррупционных проявлений (подп. «а» «в», «д». «ж» пункта 3, «а», «б» пункта 4 Методики).

Применение данного постановления с неизбежностью повлечет нарушение прав и охраняемых законом интересов хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в сфере наружной рекламы, а также муниципального образования «Город Новочеркасск».

В силу изложенного, Торгово-промышленная палата Ростовской области считает, что постановление в отмеченной части противоречит законодательству и содержит коррупциогенные факторы.

Постановление требует существенного изменения либо отмены.

Президент  
Торгово-промышленной палаты  
Ростовской области



Н.И.Присяжнюк