

АППАРАТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ул. Б. Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

Тел. (495) 692-69-74

**К вопросу о благоустройстве
территорий населённых пунктов:
некоторые актуальные проблемы
законодательного регулирования**

Одним из элементов улучшения качества жизни населения муниципальных образований является благоустройство их территорий. В соответствии со статьёй 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» под благоустройством территории муниципального образования понимается комплекс предусмотренных правилами благоустройства территории муниципального образования мероприятий по содержанию территории, а также по проектированию и размещению объектов благоустройства, направленных на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории.

Деятельность по благоустройству территорий в соответствии с пунктом 19 части 1 статьи 14, пунктом 25 части 1 статьи 16 и пунктом 10 части 1 статьи 16² названного Федерального закона относится к вопросам местного значения поселений, городских округов и внутригородских районов. Такая деятельность предусматривает утверждение правил благоустройства территории поселения, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения, установление

порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий. При этом проблемой, вызывающей серьезные трудности на практике, является именно установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий.

Установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий было отнесено к числу вопросов местного значения Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Однако ни понятие прилегающих территорий, ни порядок их определения законодательством не были регламентированы. В связи с этим органы местного самоуправления столкнулись с трудностями в определении размеров таких прилегающих территорий. В ряде случаев муниципальные правовые акты были оспорены в судебном порядке (определения Верховного Суда Российской Федерации от 12 марта 2015 года № 310-КГ14-4599, от 9 ноября 2015 года № 239-ПЭК15, Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 17 декабря 2015 года № АПЛ15-557).

Верховный Суд Российской Федерации исходит из того, что бремя содержания имущества является элементом правомочий собственника, регулируемых нормами гражданского законодательства (статья 210 ГК РФ), если иное не предусмотрено законом или договором, а указание на возможность изменения общего порядка несения бремени содержания имущества обусловлено необходимостью учета случаев передачи имущества иным лицам — арендатор (статьи 615, 616 Гражданского кодекса Российской Федерации), ссудополучатель (статья 695 Гражданского кодекса Российской Федерации), хранитель (статья 891 Гражданского кодекса Российской Федерации), землепользователь, землевладелец, арендатор земельного участка (статья 42 Земельного кодекса Российской Федерации).

Из системного толкования изложенных норм следует, что возложение на собственников, владельцев, пользователей земельных участков обязанности по содержанию территории, прилегающей к земельным участкам данных лиц, возможно в случае их добровольного участия в выполнении этих мероприятий на договорной основе либо на основании требований федерального закона.

Возложение на лицо бремени содержания имущества без передачи каких-либо правомочий в отношении такого имущества не соответствует общим положениям гражданского законодательства, которое, согласно статье 71 Конституции Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации.

Дело в том, что реализация органами местного самоуправления данной функции сопряжена с закреплением за собственниками зданий и сооружений дополнительных обязанностей, выходящих за рамки возложенного на них бремени содержания имущества. При этом в соответствии с Конституцией Российской Федерации гражданское законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации (пункт «о» статьи 71) и состоит исключительно из федеральных нормативных правовых актов. Соответственно, при определении прилегающих территорий в муниципальных правовых актах также должны лишь реализовываться требования федеральных нормативных правовых актов, а не осуществляться свободное и широкое регулирование данных вопросов, как тесно связанных с гражданско-правовым статусом собственников объектов недвижимости.

Министерством регионального развития были разработаны и утверждены Методические рекомендации по разработке норм и правил благоустройства территорий муниципальных образований (Приказ Минрегиона России от 27 декабря 2011 года № 613), имеющие рекомендательный характер. Указанными Методическими рекомендациями

были установлены общие требования к формированию разработки правил благоустройства территорий для органов местного самоуправления, независимо от вида муниципальных образований, которые поставили в один ряд и городские округа и поселения. При этом не были учтены различия в численности жителей указанных муниципальных образований и размерах территории при соотношении на одного жителя. Между тем, в соответствии с выводами Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации, «содержание Методических рекомендаций не соответствует их названию, поскольку содержит нормы, имеющие все признаки нормативно-правовых и затрагивающие права, свободы граждан и организаций, в связи с чем рассматриваемый правовой акт подлежал регистрации в Минюсте России и официальному опубликованию». Определением Верховного суда Российской Федерации от 17 декабря 2015 года № АПЛ15-557 данный документ был признан недействующим и утратил силу.

Одна из первых попыток законодательного решения данной проблемы была предпринята разработчиками проекта федерального закона № 268283-6. Во внесённом в Государственную Думу законопроекте предусматривалось внесение изменений в статьи 14 и 16 названного Федерального закона (на тот момент не предусматривалось создание муниципальных образований на территориях внутригородских районов), устанавливающих, что прилегающие территории будут определяться нормативными правовыми актами, принимаемыми представительным органом муниципального образования, по правилам, устанавливаемым федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере градостроительства. При этом в принятом Государственной Думой Федеральном законе от 23 июня 2014 года № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные

законодательные акты Российской Федерации» указанные положения отсутствовали.

В дальнейшем в Государственную Думу были внесены законопроекты № 957185-6 и 982671-6, которыми предлагалось пункт 19 части 1 статьи 14, пункт 25 части 1 статьи 16 и пункт 10 части 1 статьи 16² изложить в новых редакциях, предусматривающих, что к вопросам местного значения поселений, городских округов и внутригородских районов относится утверждение правил благоустройства территории муниципального образования, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, а также прилегающей к ним территории, границы которой определяются органом местного самоуправления. В свою очередь проектом федерального закона № 1184991-6 предлагалось установить, что правила благоустройства территории поселения, городских округов и внутригородских районов могут возлагать обязанности на юридических и физических лиц на безвозмездной основе постоянно поддерживать в чистоте прилегающую территорию к объектам недвижимости, находящимся в их собственности, аренде или ином пользовании, «в радиусе, определенном органом местного самоуправления».

Все названные законопроекты были отклонены. Как указал Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, обязанности собственников зданий (помещений в них) по участию в мероприятиях по благоустройству прилегающих территорий возникают в соответствии с подпунктом 2 пункта 1 статьи 8 Гражданского кодекса Российской Федерации (из актов государственных органов и органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей) и не регулируется статьей 210 Гражданского кодекса Российской Федерации (бремя содержания имущества). В свою очередь, определение

муниципальным правовым актом параметров и размеров прилегающих территорий в целях установления обязанностей собственников зданий (помещений в них) по участию в мероприятиях по благоустройству будет основано непосредственно на нормах статей 14, 16 и 16² Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Таким образом, по мнению Комитета, муниципальные образования и в настоящее время вправе определять собственными нормативными правовыми актами порядок участия собственников в благоустройстве прилегающей территории. Комитет также обратил внимание на то, что автором законодательной инициативы не были учтены положения статей 615 и 616 Гражданского кодекса Российской Федерации, в силу которых арендатор обязан пользоваться арендованным имуществом в соответствии с условиями договора аренды, а если такие условия в договоре не определены, в соответствии с назначением имущества, обязан поддерживать имущество в исправном состоянии, производить за свой счет текущий ремонт и нести расходы на содержание имущества, если иное не установлено законом или договором аренды. Аналогичные правила применяются и в отношении договора безвозмездного пользования.

Также необходимо учитывать и положения федеральных законов «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и «Об охране окружающей среды», которыми установлены обязанности как физических, так и юридических лиц, осуществляющих эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, по соблюдению утвержденных технологий и требований в области охраны окружающей среды, проведению мероприятий по восстановлению природной среды, благоустройству территорий в соответствии с законодательством Российской Федерации, выполнению требований санитарного законодательства.

По мнению Комитета, представляется целесообразным

уполномоченному федеральному органу исполнительной власти выработать единые подходы к нормативному закреплению порядка участия (допустимых объемов, форм и степени такого участия) собственников в благоустройстве территорий, не входящих в состав их имущества, а также правил установления точных размеров прилегающих к зданиям и сооружениям территорий, подлежащих благоустройству.

С нашей точки зрения, конкретные формы участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий должны устанавливать органы местного самоуправления исходя из потребностей и возможностей населения муниципального образования, сохраняя разумный баланс между публичными и частными интересами. При этом, устанавливая такие правила участия, органы местного самоуправления не вправе вторгаться в регулирование имущественных отношений собственности, возлагая несение бремени содержания имущества, как оно понимается гражданским законодательством, на лиц, не имеющих в отношении этого имущества имущественных прав в отсутствие договора или специального законодательного установления. Иное понимание содержащихся в пункте 19 части 1 статьи 14, пункте 25 части 1 статьи 16 и пункте 10 статьи 16² Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положений противоречило бы установленному статьёй 210 Гражданского кодекса Российской Федерации принципу, в соответствии с которым собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором.

Исходя из этого, полагаем необходимым установить такое правовое регулирование, которое бы подчёркивало административно-правовую природу данных правоотношений, не позволяло рассматривать участие физических и юридических лиц в благоустройстве прилегающих к зданиям (помещениям в них), сооружениям территорий в рамках фактически

недопустимого регулирования органами местного самоуправления гражданско-правовых отношений. Представляется, что в этих целях следует из пункта 19 части 1 статьи 14, пункта 25 части 1 статьи 16 и пункта 10 статьи 16² Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» исключить положение, содержащее упоминание о собственниках, обязывающее их нести обременение в отношении не принадлежащего им на вещных правах имущества (например, слова «; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий» заменить словами: «на прилегающих территориях в границах, установленных в соответствии со статьей 17 настоящего Федерального закона»).

Одновременно статью 17 Федерального закона считаем необходимым дополнить положением о том, в каких целях и в каком порядке органы местного самоуправления устанавливают границы прилегающих к зданиям (включая жилые дома), сооружениям и земельным участкам территорий (к примеру, установив, что «органы местного самоуправления поселений, органы местного самоуправления городских округов, органы местного самоуправления внутригородских районов устанавливают границы территорий, прилегающих к зданиям (включая жилые дома), сооружениям и земельным участкам, определяемые в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти»).

Правовое управление Аппарата Совета Федерации

Исполнители:

отдел конституционного и международного права:

Ю.В.Андрюкин (691-76-84), К.В.Мазаева (697-44-40), А.Б.Никольский (697-91-87)

отдел гражданского права: М.А.Обычная (697-86-63)