

Благоустройство территорий населенных пунктов: проблемы и пути их решения

Информационно-аналитический материал

Реализация полномочий органов местного самоуправления в сфере благоустройства

Благоустройство территории муниципального образования – одно из основных направлений деятельности органов местного самоуправления. Действующее законодательство относит правовое регулирование в сфере благоустройства территорий к вопросам местного значения, т.е. к компетенции муниципальных органов власти. В соответствии с п. 19 ч. 1 ст. 14 и п. 25 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) к вопросам местного значения поселений и городских округов относятся: утверждение правил благоустройства территории, 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; организация благоустройства территории (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах соответствующего муниципалитета.

Реализуя указанные полномочия местного значения, органы местного самоуправления не только предоставляют соответствующие услуги населению, но и **регулируют деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей**. Об этом свидетельствует анализ муниципальных правовых актов по указанным вопросам. Так, правила благоустройства часто определяют требования к объектам, принадлежащим физическим и юридическим лицам, и осуществляемым ими работам.

Например, Правила благоустройства территории муниципального образования Старожиловский муниципальный район Рязанской области¹ устанавливают требования к строительным площадкам, световым вывескам и рекламным сооружениям.

¹ Решение Старожиловского районного собрания депутатов от 11.12.2007 г. № 208 «Об утверждении Правил благоустройства территории муниципального образования «Старожиловский муниципальный район».

Органы местного самоуправления издают муниципальные правовые акты, которыми вменяют в обязанность собственникам зданий, строений, сооружений, уборку и благоустройство территорий, непосредственно прилегающих к принадлежащим им объектам.

Например, в городском поселении Яхрома Дмитровского муниципального района Московской области промышленные организации обязаны создавать защитные зеленые полосы, ограждать жилые кварталы от производственных сооружений, благоустраивать и содержать в исправности и чистоте выезды из организации истроек на магистрали и улицы. На владельцев торговых предприятий налагается обязанность по уборке территорий, прилегающих к объектам торговли в радиусе 20 метров вокруг этих объектов².

Подобные муниципальные правовые акты приняты во многих муниципальных образованиях.

Муниципальным органам также предоставлено **право привлекать граждан к выполнению социально значимых работ**. Представляется, что реализация данного полномочия значима для решения проблем в сфере благоустройства и озеленения территории, в том числе в части уборки прилегающих территорий. В связи с этим в ряде муниципалитетов приняты правовые акты, регулирующие волонтерскую деятельность. Например, в Байкаловском муниципальном районе Свердловской области действует Положение «О волонтерах и волонтерской деятельности», которое определяет понятие волонтерской деятельности³. В муниципальном образовании Узловский район Тульской области принято постановление администрации о волонтерском движении⁴ и т.д.

Несмотря на определенные успехи, на сегодняшний день благоустройство – одна из самых проблемных сфер компетенции органов местного самоуправления. Во многом это связано с тем, что выступая в качестве самостоятельной отрасли правового регулирования, благоустройство является областью правоотношений, в которой затрагиваются различные отрасли законодательства. И несмотря на то, что органы местного самоуправления, как правило, наделены соответствующими полномочиями, нередко неопределенность их формулировок приводит к проблемам при решении вопросов благоустройства территорий.

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ благоустройство территории — это комплекс предусмотренных правилами

² Решение Совета депутатов городского поселения Яхрома Дмитровского муниципального района Московской области от 27.11.2013 г. № 19/4 «Об утверждении Правил благоустройства и содержания территории городского поселения Яхрома».

³ Решение администрации Байкаловского муниципального района Свердловской области от 25.06.2015 г. № 236 «Об утверждении Положения «О волонтерах и волонтерской деятельности в муниципальном образовании Байкаловский муниципальный район».

⁴ Постановление администрации муниципального образования Узловский район Тульской области от 10.03.2010 г. № 223 «О развитии волонтерской деятельности молодежи в Узловском районе».

благоустройства соответствующего муниципального образования мер по ее содержанию, 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. Анализ указанных положений позволяет говорить о том, что главная трудность заключается в установлении критериев, которые позволили бы определить предмет и пределы компетенции органов местного самоуправления в сфере благоустройства, а также определить более четкое нормативное правовое регулирование, исключая вторжение в сферы, в которых осуществляется государственное регулирование.

Очевидно, что при решении данной задачи невозможен универсальный подход. Здесь необходимо точно определять полномочия органов местного самоуправления по правовому регулированию отношений «на стыке» благоустройства с другими сферами: санитарно-эпидемиологического благополучия, дорожной деятельности, градостроительства и другими.

Целесообразно рассмотреть ряд проблем, которые вызывают наибольшие затруднения при определении предмета и пределов муниципального регулирования в сфере благоустройства.

1. Проблемы, касающиеся установления в муниципальных правовых актах обязательных для исполнения собственниками имущества требований к его содержанию

Органы местного самоуправления нередко получают протесты прокуратуры, которая полагает, что в правилах благоустройства муниципалитетов могут устанавливаться только требования к содержанию территорий, являющихся территориями общего пользования. Установление требований к иным территориям, по мнению прокуратуры, неправомерно, поскольку в этом случае затрагиваются гражданско-правовые обязанности собственников по содержанию их имущества (земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных на таких территориях).

Большинство экспертов в области муниципального права полагают, что подобный подход требует обсуждения. В Федеральном законе № 131-ФЗ вопросы благоустройства установлены как отдельные вопросы местного значения. Также учитывая то, что земли в границах территорий общего пользования находятся в публичной, в том числе муниципальной собственности (ст. 262 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее – ГК РФ), право устанавливать требования по их содержанию в значительной мере входит в полномочия собственника по содержанию имущества (п. 3 ст. 14, п. 3 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ), то есть муниципальных органов власти.

В частности, данным Законом прямо предусмотрено, что правила благоустройства территории городского округа устанавливают в т.ч. 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 (п. 25 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ). В данной норме не содержатся ограничения по форме собственности на указанные здания, сооружения и земельные участки.

За органами местного самоуправления Законом закреплено право принимать муниципальные правовые акты по вопросам местного значения⁵, подлежащие исполнению на всей территории муниципального образования⁶. Учитывая, что правила благоустройства принимаются в форме муниципального правового акта, их требования в силу Закона уже являются обязательными для исполнения всеми лицами на территории муниципального образования. Поэтому установление в них требований к содержанию территории муниципального образования, в т.ч. собственниками расположенного на данной территории имущества, не должно расцениваться как вступающее в противоречие с требованиями ГК РФ. В связи с этим целесообразно руководствоваться пп. 2 п. 1 ст. 8 ГК РФ, согласно которому акты органов местного самоуправления могут порождать гражданские права и обязанности, если они приняты на основе закона.

2. Проблемы, касающиеся регулирования порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий

В соответствии с п. 19 ч. 1 ст. 14, п. 25 ч. 1 ст. 16 и п. 10 ч. 1 ст. 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения поселений, городских округов, внутригородских районов отнесено установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий. На основании данных положений на местном уровне разрабатываются правила по благоустройству территорий соответствующих муниципальных образований, где, как правило, для собственников устанавливается дополнительное бремя по содержанию не принадлежащего им имущества⁷.

⁵ Согласно ч. 1 ст. 7 Федерального закона № 131-ФЗ.

⁶ Согласно ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ.

⁷ Так, например, Правила благоустройства и санитарного содержания населенных пунктов Центральненского сельского поселения устанавливают, что юридические и физические лица, являющиеся собственниками и арендаторами жилых и нежилых зданий и помещений, а также собственниками земельных участков, производят систематическую уборку (ручную, механическую) отведенных им дворовых и прилегающих к ним территорий со своевременным вывозом мусора, а в зимнее время снега в специально отведенные места. Правила утверждены Решением муниципального комитета Центральненского сельского поселения Шкотовского муниципального района Приморского края от 22 ноября 2013 года № 159.

Как показывает анализ судебных решений по данному вопросу, суды придерживаются позиции, согласно которой органы местного самоуправления не вправе на основе норм Федерального закона № 131-ФЗ (в части установления порядка участия собственников зданий и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий) закреплять обязанность собственников по содержанию и уборке территорий, выходящих за границы принадлежащих им объектов собственности. Главным аргументом в пользу такого решения выдвигается ст. 210 ГК РФ, в соответствии с которой собственник несет бремя содержания только принадлежащего ему имущества, а иное может быть предусмотрено исключительно федеральным законом или договором.

В качестве примера можно привести апелляционное определение Ярославского областного суда от 20.09.2012 г., в котором признан недействующим п. 18 ст. 4 главы 2 Правил благоустройства и санитарного содержания г. Переславль-Залесского⁸ в части возложения на юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, владельцев частных домовладений, ЖСК, ТСЖ, управляющих компаний, гаражных кооперативов, других хозяйствующих субъектов обязанности по уборке прилегающих территорий с учетом схематических карт уборки, а при их отсутствии - на удалении 20 м от границ участков, ограждений, зданий. Руководствуясь нормами гражданского⁹ и земельного законодательства¹⁰, суд апелляционной инстанции пришел к выводу, что в рассматриваемой правовой ситуации выполнение обязанности по уборке прилегающих территорий возлагается на перечисленных лиц в силу нормативного принуждения, тогда как законодатель исходит из добровольности участия в выполнении социально значимых работ. Возложение на собственников, владельцев и пользователей земельных участков обязанности по уборке прилегающих к их земельным участкам территорий, по мнению суда, может быть осуществлено только на основании федерального закона либо на основании договора.

⁸ Правила утверждены решением Переславль-Залесской городской Думы от 29 февраля 2012 г. № 15.

⁹ Согласно ст. 21 ГК РФ «собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором».

¹⁰ В соответствии со ст. 42 Земельного кодекса Российской Федерации «собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны: использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту; сохранять межевые, геодезические и другие специальные знаки, установленные на земельных участках в соответствии с действующим законодательством; осуществлять мероприятия по охране земель, лесов, водных объектов и других природных ресурсов, в том числе применять меры пожарной безопасности; своевременно приступать к использованию земельных участков в случаях, если сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами; своевременно производить платежи за землю; соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов; не допускать загрязнение, истощение, деградацию, порчу, уничтожение земель и почв и иное негативное воздействие на земли и почвы».

Однако данная позиция также нуждается в обсуждении, поскольку указанные положения Федерального закона № 131-ФЗ (п. 19 ч. 1 ст. 14, п. 25 ч. 1 ст. 16, п. 10 ч. 1 ст. 16.2) можно рассматривать и как обязывающие собственника принимать участие в благоустройстве прилегающей территории, и как уполномочивающие орган местного самоуправления при организации благоустройства определять формы и порядок такого участия. Это не противоречит нормам ГК РФ, поскольку несение собственниками бремени содержания не только принадлежащего им на праве собственности имущества, но и расположенного на прилегающих к нему территориях вытекает непосредственно из Федерального закона № 131-ФЗ. При таком регулировании не должно происходить полного перераспределения бремени содержания прилегающих территорий с органов местного самоуправления на собственников имущества, к которому такие территории прилегают. В связи с этим органам местного самоуправления следует учитывать, что в Федеральном законе № 131-ФЗ говорится лишь об участии собственников в благоустройстве прилегающих к их зданиям (строениям, сооружениям) территорий, что не подразумевает полное переложение на них бремени содержания таких территорий.

Необходимо также отметить, что из-за отсутствия в федеральном законодательстве определения термина «прилегающие территории» на местах возникают проблемы, касающиеся установления границ таких территорий. Представляется, что в регламентации вопросов, касающихся порядка и правил определения прилегающих территорий, в отношении которых на собственников зданий (помещений в них) и сооружений могут возлагаться обязанности по благоустройству, требуется централизованный подход. Следовало бы вернуться к рассмотрению предложения о закреплении полномочия федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере градостроительства, по установлению единых правил отнесения территорий к прилегающим¹¹, в которых были бы определены точные параметры прилегающих к зданиям и сооружениям территорий, подлежащих благоустройству. В этом случае можно было бы обсудить возможность установления на федеральном уровне обязанности физических и юридических лиц по содержанию (уборке) прилегающей территории.

¹¹ Так, законопроектом № 268283–6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предлагалось закрепить за уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти полномочия по установлению порядка определения границ таких прилегающих территорий. Указанная норма была исключена в ходе подготовки законопроекта ко второму чтению.

Как показывает анализ судебных решений по данному вопросу, суды придерживаются позиции, согласно которой органы местного самоуправления не вправе на основе норм Федерального закона № 131-ФЗ (в части установления порядка участия собственников зданий и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий) закреплять обязанность собственников по содержанию и уборке территорий, выходящих за границы принадлежащих им объектов собственности. Главным аргументом в пользу такого решения выдвигается ст. 210 ГК РФ, в соответствии с которой собственник несет бремя содержания только принадлежащего ему имущества, а иное может быть предусмотрено исключительно федеральным законом или договором.

В качестве примера можно привести апелляционное определение Ярославского областного суда от 20.09.2012 г., в котором признан недействующим п. 18 ст. 4 главы 2 Правил благоустройства и санитарного содержания г. Переславль-Залесского⁸ в части возложения на юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, владельцев частных домовладений, ЖСК, ТСЖ, управляющих компаний, гаражных кооперативов, других хозяйствующих субъектов обязанности по уборке прилегающих территорий с учетом схематических карт уборки, а при их отсутствии - на удалении 20 м от границ участков, ограждений, зданий. Руководствуясь нормами гражданского⁹ и земельного законодательства¹⁰, суд апелляционной инстанции пришел к выводу, что в рассматриваемой правовой ситуации выполнение обязанности по уборке прилегающих территорий возлагается на перечисленных лиц в силу нормативного принуждения, тогда как законодатель исходит из добровольности участия в выполнении социально значимых работ. Возложение на собственников, владельцев и пользователей земельных участков обязанности по уборке прилегающих к их земельным участкам территорий, по мнению суда, может быть осуществлено только на основании федерального закона либо на основании договора.

⁸ Правила утверждены решением Переславль-Залесской городской Думы от 29 февраля 2012 г. № 15.

⁹ Согласно ст. 21 ГК РФ «собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором».

¹⁰ В соответствии со ст. 42 Земельного кодекса Российской Федерации «собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны: использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту; сохранять межевые, геодезические и другие специальные знаки, установленные на земельных участках в соответствии с действующим законодательством; осуществлять мероприятия по охране земель, лесов, водных объектов и других природных ресурсов, в том числе применять меры пожарной безопасности; своевременно приступать к использованию земельных участков в случаях, если сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами; своевременно производить платежи за землю; соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов; не допускать загрязнение, истощение, деградацию, порчу, уничтожение земель и почв и иное негативное воздействие на земли и почвы».

Однако данная позиция также нуждается в обсуждении, поскольку указанные положения Федерального закона № 131-ФЗ (п. 19 ч. 1 ст. 14, п. 25 ч. 1 ст. 16, п. 10 ч. 1 ст. 16.2) можно рассматривать и как обязывающие собственника принимать участие в благоустройстве прилегающей территории, и как уполномочивающие орган местного самоуправления при организации благоустройства определять формы и порядок такого участия. Это не противоречит нормам ГК РФ, поскольку несение собственниками бремени содержания не только принадлежащего им на праве собственности имущества, но и расположенного на прилегающих к нему территориях вытекает непосредственно из Федерального закона № 131-ФЗ. При таком регулировании не должно происходить полного перераспределения бремени содержания прилегающих территорий с органов местного самоуправления на собственников имущества, к которому такие территории прилегают. В связи с этим органам местного самоуправления следует учитывать, что в Федеральном законе № 131-ФЗ говорится лишь об участии собственников в благоустройстве прилегающих к их зданиям (строениям, сооружениям) территорий, что не подразумевает полное переложение на них бремени содержания таких территорий.

Необходимо также отметить, что из-за отсутствия в федеральном законодательстве определения термина «прилегающие территории» на местах возникают проблемы, касающиеся установления границ таких территорий. Представляется, что в регламентации вопросов, касающихся порядка и правил определения прилегающих территорий, в отношении которых на собственников зданий (помещений в них) и сооружений могут возлагаться обязанности по благоустройству, требуется централизованный подход. Следовало бы вернуться к рассмотрению предложения о закреплении полномочия федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере градостроительства, по установлению единых правил отнесения территорий к прилегающим¹¹, в которых были бы определены точные параметры прилегающих к зданиям и сооружениям территорий, подлежащих благоустройству. В этом случае можно было бы обсудить возможность установления на федеральном уровне обязанности физических и юридических лиц по содержанию (уборке) прилегающей территории.

¹¹ Так, законопроектом № 268283-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предлагалось закрепить за уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти полномочия по установлению порядка определения границ таких прилегающих территорий. Указанная норма была исключена в ходе подготовки законопроекта ко второму чтению.

3. Проблемы, касающиеся установления ответственности за правонарушения в сфере благоустройства

Анализ муниципальных актов в сфере благоустройства показывает, что органы местного самоуправления достаточно часто устанавливают запреты. В свою очередь, законы субъектов Федерации устанавливают административную ответственность за несоблюдение этих запретов. Проблема установления административной ответственности за нарушение муниципальных правовых актов во многом связана с особенностями разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Установление ответственности за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления относится к компетенции субъектов Федерации согласно пп. 39 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», п. 1 ч. 1 ст. 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). При этом согласно КоАП РФ на уровне субъектов Федерации недопустимо устанавливать административную ответственность по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе за нарушение правил и норм, установленных федеральными нормативными правовыми актами.

Тем не менее данные нормы в решениях прокуратуры и судебных органов трактуются неоднозначно. Наиболее типична в этом отношении ситуация в сфере благоустройства, где попытки субъектов Федерации установить административную ответственность постоянно терпят неудачи, поскольку контролирующие органы усматривают в этом вторжение в сферу федеральной компетенции. Показательным в этом плане является пример, касающийся решения вопроса в части установления ответственности за проезд и стоянку транспортных средств на детских игровых или спортивных площадках, на озелененных территориях, а также за стоянку механических транспортных средств, препятствующих свободному проезду (подъезду) технических средств, осуществляющих вывоз бытовых отходов.

Ранее в законодательстве об административных правонарушениях ряда субъектов Федерации была установлена ответственность за указанные правонарушения, и собираемость штрафов была достаточно высокой. Однако в последние годы в судебных решениях стала превалировать правовая позиция, признающая такие нормы региональных законов не соответствующими федеральному законодательству со ссылкой на то, что в этом случае устанавливается ответственность за нарушение федеральных норм и правил¹². В связи с

¹² Определения Верховного Суда РФ от 24 марта 2010 года № 80-П0-1, от 17 августа 2011 года № 74-

этим в Государственную Думу был внесен законопроект¹³, которым предлагалось установить ответственность за указанные нарушения непосредственно на федеральном уровне. Однако он был отклонен Государственной Думой в связи с тем, что «федеральное законодательство не содержит норм, непосредственно устанавливающих запрет на действия, предусмотренные проектируемой статьей».

Таким образом, складывается неоднозначная ситуация, когда суды отсылают к федеральному законодателю, а федеральный законодатель отрицает свою компетенцию в рассматриваемой сфере. Фактически такая позиция лишает субъекты Федерации права опережающего регулирования, которым пробелы КоАП РФ могли бы быть восполнены региональными законами с учетом местной специфики. Все это, по мнению регионов, порождает иллюзию необязательности соблюдения регионального законодательства и муниципальных нормативных правовых актов, что лишает субъекты Российской Федерации реальных рычагов контроля над ситуацией¹⁴.

По мнению ряда экспертов, подобный подход федерального законодателя к решению вопросов установления административной ответственности представляется нецелесообразным. Было бы правильным предоставить субъектам Федерации право устанавливать в своих законах административную ответственность за правонарушения в сфере благоустройства помимо тех, которые уже подпадают под составы правонарушений, предусмотренных КоАП РФ.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, за последнее время была проделана большая работа по совершенствованию правового регулирования вопросов в сфере благоустройства. Тем не менее, как показывает муниципальный опыт, полноценные условия для эффективного решения вопросов, затрагивающие состояние территорий, не создано.

Одной из причин возникновения негативных последствий является отсутствие комплексного подхода к правовому регулированию в сфере благоустройства. Трудности возникают из-за имеющихся проблем в части определения компетенции органов местного самоуправления при решении указанных вопросов. В регламентации нуждаются вопросы определения порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий.

Для повышения эффективности усилий по благоустройству необходимо продолжить работу по совершенствованию

ГП-18.

¹³ Проект федерального закона № 309592-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

¹⁴ Информация о проблемах правового регулирования отдельных направлений государственной региональной политики и предложения по их решению, направленная Председателем Законодательного Собрания Ростовской области первому заместителю Председателя Совета Федерации Н.В. Федорову (№ 01.1-36 от 13.02.2017 г.)

законодательства в данной сфере с одновременной доработкой базового Федерального закона № 131-ФЗ и отраслевого законодательства, где полномочия органов государственной власти и местного самоуправления тесно взаимоувязаны друг с другом. При этом особенно важно проводить как последовательную корректировку пробелов действующего законодательства, так и существенную переработку отдельных контрольных механизмов, например, в части изменения системы административной ответственности за нарушения в сфере благоустройства.

Финансовый аспект реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере благоустройства

Муниципальные образования разрабатывают и утверждают правила, а также программы, содержащие **перечень финансируемых за счет средств местных бюджетов мероприятий по благоустройству территорий**¹⁵. Таким образом, реализация мероприятий по благоустройству территорий муниципальных образований в значительной степени зависит от финансовой устойчивости местных бюджетов.

Основной частью доходов местных бюджетов являются безвозмездные поступления (межбюджетные трансферты). Так, объем межбюджетных трансфертов, предоставленных в 2016 году местным бюджетам, составил 2 315 млрд. рублей или 63,6% от общего объема доходов местных бюджетов¹⁶. В совокупности в 2016 году налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов составили лишь 36,6% от общего объема их доходов (1333,1 млрд. рублей). При этом объем расходов местных бюджетов¹⁷ превышает общую сумму их доходов на 10,2 млрд. рублей.

Таким образом, структура доходов местных бюджетов свидетельствует об их зависимости от вышестоящих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Несоответствие расходных

¹⁵ Например, постановление руководителя администрации сельского поселения Селковское Сергиево-Посадского района Московской области от 25.10.2016 г. № 44 «Об утверждении муниципальной программы: «Благоустройство территории сельского поселения Селковское на 2017-2019 гг.». Источники финансирования муниципальной Программы - бюджет сельского поселения Селковское. Стоимость реализации программы - 34464 тыс. руб.

Постановление руководителя администрации сельского поселения Селковское Сергиево-Посадского района Московской области от 02.10.2015 г. № 138 «О правилах благоустройства территории поселения». Постановление Администрации сельского поселения Просвет муниципального района Волжский Самарской области от 10.11.2016 г. № 80 «Об утверждении муниципальной программы «Благоустройство территории сельского поселения Просвет муниципального района Волжский Самарской области на 2017-2021 годы». На реализацию программы предусмотрены только средства бюджета сельского поселения Просвет муниципального района Волжский Самарской области, общий объем которых - 25395 тыс. руб.

¹⁶ По данным Федерального казначейства, объем доходов местных бюджетов по состоянию на 1 января 2017 года составил 3648,2 млрд. руб.

¹⁷ По данным Федерального казначейства, объем расходов местных бюджетов по состоянию на 1 января 2017 года составил 3658,4 млрд. руб.

полномочий органов местного самоуправления закрепленным доходным источникам местных бюджетов создает риск неисполнения органами местного самоуправления возложенных на них полномочий в полном объеме, в том числе и по благоустройству территорий. Кроме того, в условиях дефицитности местных бюджетов муниципальные образования вынуждены увеличивать заимствования (см. таблицу).

Объем и структура долга муниципальных образований
по итогам 2014-2016 гг., млн. руб.*

на конец года	муниципальные ценные бумаги	кредиты от кредитных организаций	бюджетные кредиты	муниципальные гарантии	иные долговые обязательства*	Всего
2014	8 885,9	183 371,3	92 608,0	28 311,8	65,5	313 242,5
2015	10 176,7	205 517,1	102 796,8	23 535,3	47,5	342 073,4
2016	15 477,7	226 809,6	103 732,0	18 255,9	36,3	364 311,7

* Таблица составлена по данным Минфина России.

Долг муниципальных образований вырос с 313,2 млрд. рублей (на 1 января 2015 года) до 364,3 млрд. рублей (на 1 января 2017 года). При этом значительную долю в структуре задолженности муниципальных образований составляют дорогие банковские кредиты – 62,3%. Это отвлекает средства местных бюджетов, которые могли бы быть направлены на социально-экономическое развитие муниципальных образований в целом, в том числе на благоустройство территорий.

В Послании Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации¹⁸ уделено внимание таким вопросам, как благоустройство городов и поселков, сохранение исторического облика и создание современной среды для жизни и активной поддержки граждан, готовых присоединиться к проектам благоустройства.

В целях повышения качества и комфорта городской среды на всей территории Российской Федерации в 2017 году **выделены средства федерального бюджета в сумме 20 млрд. рублей**¹⁹. Данные средства предусмотрены в рамках приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды»²⁰ (далее - приоритетный проект) и распределяются в виде субсидий субъектам Федерации (см.

¹⁸ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 года.

¹⁹ Федеральный закон от 19.12.2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

²⁰ Утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21 ноября 2016 года № 10). Ключевая цель проекта – обеспечить комплексное развитие современной городской инфраструктуры на основе единых подходов.

Приложение) в соответствии с правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 10.02.2017 г. № 169²¹ (далее – Правила). Согласно Правилам среди условий предоставления субсидии субъекту Федерации можно выделить в том числе утверждение региональных и муниципальных программ по благоустройству территорий; создание эффективных инструментов общественного участия и контроля при формировании и реализации программ благоустройства территорий населенных пунктов.

В субъектах Российской Федерации ведется работа, направленная на реализацию приоритетного проекта в 2017 году, в том числе с применением методов инициативного бюджетирования²². Например, в 2017 году в Красноярском крае из 17 муниципальных городских округов поступили 3876 заявок от жителей субъекта Федерации на благоустройство территорий. На эти цели предусмотрено 859 млн. рублей (из них 59% - за счет средств федерального бюджета; 41% - регионального бюджета). При этом объем средств граждан, подавших заявки на благоустройство территорий, должен составить не менее 2% от общей суммы, определенной в проектно-сметной документации. Согласно Правилам, 2/3 указанных средств должны быть направлены на благоустройство придомовых территорий (детских площадок, парковочных зон, ремонт дворовых проездов, освещение и др.). 1/3 средств - на благоустройство не менее одной наиболее посещаемой муниципальной территории (центральная улица, площадь, набережная и др.)²³.

Реализация мероприятий по благоустройству территорий в настоящее время осуществляется по программно-целевому принципу и финансируется в том числе за счет средств бюджетной системы Российской Федерации, а также средств населения, что должно способствовать более эффективному благоустройству территорий населенных пунктов.

Благоустройство территории при строительстве многоквартирных домов

Благоустройство прилегающей территории при строительстве многоквартирного дома является обязанностью застройщика.

В соответствии со ст. 51 Градостроительного кодекса Российской

²¹ Постановление Правительства РФ от 10 февраля 2017 года № 169 «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды».

²² Инициативное бюджетирование - это возможность прямого участия граждан в жизнедеятельности своего муниципального образования путём реализации своих инициатив. Отличительной особенностью концепции является частичное софинансирование гражданами реализации мероприятий в рамках проектов.

²³ По данным официального Интернет сайта, содержащего информацию о реализации приоритетного проекта в Красноярском крае («Городская среда» (24благоустройство.рф): <http://xn--24-8kcdgfbn3aacumdle.kn--p1ai/>.

Федерации (далее - ГрК РФ) строительство, реконструкция объектов капитального строительства осуществляются на основании разрешения на строительство, которое представляет собой документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка или проекту планировки и межевания территории (в случае строительства, реконструкции линейных объектов) и дающий застройщику право осуществлять строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, за исключением случаев, предусмотренных ГрК РФ.

Согласно ст. 48 ГрК РФ, архитектурно-строительное проектирование осуществляется путем подготовки проектной документации применительно к объектам капитального строительства и их частям. В составе проектной документации должно быть описание решений по благоустройству территории, что предусматривается постановлением Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 г. № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» (п.п. «ж» п. 12).

Так, без решений по благоустройству территории застройщик не может утвердить в уполномоченных органах проектную документацию и, как следствие, не может получить разрешение на строительство. Кроме того, не осуществив работы по благоустройству прилегающей территории, невозможно сдать объект в эксплуатацию²⁴.

При этом расходы застройщика на благоустройство территории фактически заложены в стоимость объекта строительства и фактически финансируются за счет привлеченных средств участников долевого строительства.

Таким образом, застройщик обязан передать участнику долевого строительства объект долевого строительства, качество которого соответствует условиям договора, требованиям технических регламентов, проектной документации и градостроительных регламентов, а также иным обязательным требованиям²⁵.

Следует отметить, что в настоящее время нередко **органы регионального государственного строительного надзора выдают положительные заключения о соответствии построенного объекта долевого строительства техническим регламентам и проектной документации при неосуществлении застройщиком работ по благоустройству прилегающей территории в нарушение норм**

²⁴ В соответствии с п.1.8 СНиП 3.01.04-87 «Приемка в эксплуатацию законченных строительством объектов» законченные строительством объекты жилищно-гражданского назначения подлежат приемке в эксплуатацию государственными приемочными комиссиями только после выполнения строительно-монтажных работ, благоустройства территории, обеспеченности объектов оборудованием и инвентарем в полном соответствии с утвержденными проектами, а также после устранения недоделок.

²⁵ Часть 1 статьи 7 Федерального закона от 30.12.2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

градостроительного законодательства.

На основании п. 6 ст. 7 Федерального закона от 30.12.2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» участник долевого строительства вправе предъявлять застройщику требования в связи с ненадлежащим качеством объекта долевого строительства при условии, если такое качество выявлено в течение гарантийного срока.

Анализ судебной практики²⁶ показывает, что в настоящее время **случаи неисполнения застройщиками своих обязательств по благоустройству и озеленению прилегающих территорий встречаются довольно часто.**

Требует дополнительного изучения вопрос о выполнении сезонных работ по благоустройству после ввода объекта в эксплуатацию. В частности, необходимо закрепить в действующем законодательстве дополнительные гарантийные меры исполнения обязательств выполнения сезонных работ по благоустройству, а также ответственности застройщика в случае неисполнения обязательств по выполнению работ по благоустройству прилегающей территории после ввода объекта в эксплуатацию.

Исп.: Платонова Е.Ю., т. 8(495) 697-42-76;
Лукьянова Н.И., т. 8(495) 697-76-40;
Семенов М.Д., т. 8(495) 697-41-54;
Покрищук Д.В., т. 8(495) 697-88-89.

²⁶ См., например, апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Архангельского областного суда от 1 декабря 2014 года по делу № 33-6081/2014; апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда от 16 января 2015 года по делу № 11-243/2015; решение Курганского районного суда Краснодарского края от 17 июня 2014 года по делу № 2-705/2014; постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 29 июня 2015 года по делу № А45-20103/2014.

Приложение

Распределение субсидий на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды на 2017 год, (тыс. рублей)

Наименование субъекта Российской Федерации	Сумма
Республика Адыгея (Адыгея)	89 417,1
Республика Алтай	45 560,6
Республика Башкортостан	856 638,9
Республика Бурятия	201 182,4
Республика Дагестан	656 048,0
Республика Ингушетия	98 649,2
Кабардино-Балкарская Республика	173 858,5
Республика Калмыкия	56 614,6
Карачаево-Черкесская Республика	95 939,8
Республика Карелия	130 285,5
Республика Коми	126 000,9
Республика Крым	403 310,8
Республика Марий Эл	137 539,0
Республика Мордовия	138 483,0
Республика Саха (Якутия)	195 746,7
Республика Северная Осетия - Алания	141 897,7
Республика Тыва	68 219,0
Удмуртская Республика	273 105,3
Республика Хакасия	110 256,8
Чеченская Республика	290 898,2
Чувашская Республика - Чувашия	260 421,3
Алтайский край	516 143,4
Забайкальский край	221 184,3
Камчатский край	66 049,5
Краснодарский край	973 781,1
Красноярский край	507 209,1
Пермский край	423 734,6
Приморский край	381 703,8
Ставропольский край	609 300,1
Хабаровский край	233 499,2
Амурская область	146 987,4
Архангельская область	234 698,9
Астраханская область	175 877,9
Белгородская область	263 230,4
Брянская область	252 824,0
Владимирская область	282 020,4
Волгоградская область	493 249,3
Вологодская область	215 679,5
Воронежская область	443 746,8
Ивановская область	223 951,6
Иркутская область	452 350,0
Калининградская область	166 831,2
Кемеровская область	651 925,2
Кировская область	286 565,0
Костромская область	132 670,7
Курганская область	173 798,0
Курская область	205 405,9
Липецкая область	170 606,2
Магаданская область	29 234,6
Мурманская область	115 262,7
Нижегородская область	584 222,2
Новгородская область	101 193,1
Новосибирская область	473 027,2
Омская область	354 792,1
Оренбургская область	350 737,1

Орловская область	154 486,3
Пензенская область	272 771,0
Псковская область	130 343,5
Ростовская область	868 491,9
Рязанская область	200 904,7
Саратовская область	494 585,5
Смоленская область	174 724,9
Тамбовская область	209 444,5
Тверская область	239 137,2
Томская область	190 329,4
Тульская область	242 152,6
Ульяновская область	223 125,0
Челябинская область	813 925,6
Ярославская область	197 233,5
город федерального значения Севастополь	81 771,9
Еврейская автономная область	32 940,4
Чукотский автономный округ	10 066,3
ВСЕГО	20 000 000,0