

АППАРАТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект Правил благоустройства территорий муниципального образования «Город Калуга»

Рассмотрев в рамках процедуры оценки регулирующего проект Правил благоустройства территорий муниципального образования «Город Калуга», сообщая следующее.

Содержание правил благоустройства территории муниципального образования определено ст.45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Перечень вопросов, которые могут регулировать правила благоустройства, является исчерпывающим и установлен вышеназванной статьей и ч.2.1 ст.1 Закона Калужской области «О благоустройстве территорий муниципальных образований Калужской области». В то же время рассматриваемый проект правил благоустройства содержит противоречия федеральному законодательству, в ряде пунктов осуществляет регулирование правоотношений, выходящее за пределы полномочий органов местного самоуправления, а также не являющееся предметом правил благоустройства. Кроме того, проект содержит коррупциогенные факторы. В связи с изложенным прошу учесть следующие замечания в целях недопущения нарушения прав субъектов предпринимательской деятельности.

1. Разделами 2 и 3 проекта Правил вводится термин «содержание объектов благоустройства», а также требования к собственникам и владельцам по содержанию объектов благоустройства, что противоречит п. 3 ч.2 ст. 45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который предусматривает, что правила благоустройства в указанной части могут регулировать только вопросы содержания элементов благоустройства, а не самих объектов благоустройства.

2. Абз. 1 п.3.1 проекта – регулирует вопросы порядка осуществления права собственности и других вещных прав, отнесенные в соответствии со ст.2 Гражданского кодекса Российской Федерации к гражданскому законодательству, что противоречит п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации. Кроме того, указанный абзац непосредственно противоречит ст.210 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой бремя содержания имущества несет собственник, если иное не предусмотрено законом или договором.

3. Абз.2 п.3.1 проекта с учетом категории лиц, определенной в абз.1 п.3.1 проекта, в части возложения на собственников помещений в зданиях обязанностей участия в содержании прилегающих территорий, противоречит п.13 ч.2 ст.45.1 Федерального

закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Одновременно в п.3.1 с учетом включения категории иных законных владельцев формулировка «либо которым объекты благоустройства принадлежат на соответствующем праве» некорректна и не соответствует п.13 ч.2 ст.45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

4. П.13 ч.2 ст.45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» исключает собственников и (или) иных законных владельцев помещений в многоквартирных домах, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов, из категории лиц, которые обязаны участвовать в содержании прилегающих территорий. В то же время проектом в п.3.1 вышеназванные обязанности возложены на собственников и или иных законных владельцев помещений в многоквартирном доме, расположенном на земельном участке, не поставленном на государственный кадастровый учет. Согласно законодательству земельный участок, не поставленный на государственный учет, может быть и не образован. В указанном случае абз.3, 4 п.3.1 вступает в противоречие с п.13 ч.2 ст.45.1, который не допускает возложения обязанностей на собственников и (или) иных законных владельцев помещений в многоквартирных домах, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов.

Употребление в указанном пункте и далее по тексту понятия «придомовая территория» в контексте участия в содержании прилегающих территорий не соответствует предмету правил благоустройства (ст.45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

5. Абз.4 п. 3.1 проекта - ст.45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не предусмотрено право органов местного самоуправления определять порядок содержания объектов благоустройства (п. 1 настоящего обращения).

6. Абз.4, 5 п.3.1 проекта – норма о том, что порядок проведения работ по благоустройству должен определяться соглашением, указывает на обязанность заключения соглашения. В связи с этим абз.4, 5 п.3.1 проекта противоречат ст.421 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой граждане и юридические лица свободны в заключении договора.

Понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена Гражданским кодексом Российской Федерации, федеральным законом или добровольно принятым обязательством.

Таким образом, введение обязанности заключить договор находится за пределами полномочий органов местного самоуправления.

7. Подп. «а» п. 3.2 проекта исключает обязанность Городской Управы города Калуги по содержанию прилегающих территорий, в том числе территорий, находящихся в муниципальной собственности, что противоречит ст. 210 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой бремя содержания имущества несет собственник. Участие в пределах, установленных правилами благоустройства, иных лиц на основании п.13 ч.2 ст. 45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в содержании прилегающих территорий, не предполагает полное освобождение собственника от содержания имущества (несение расходов на ремонт, поддержание имущества в надлежащем состоянии и т.п.).

8. П.3.5, 3.6 проекта определяют, какие виды работ осуществляются в рамках содержания прилегающих территорий. С учетом того, что работы по содержанию имущества в зависимости от их видов ведутся как самим собственником так и иным лицом, участвующим в содержании правил благоустройства (см. п.6 настоящего обращения) в указанном пункте на основании пп. 13, 14 ч. 2 ст.45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должны быть определены формы участия собственников и владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков в содержании прилегающих территорий, а не составляющие бремя содержания имущества как таковые.

Предложенная формулировка по существу не имеет смысловой нагрузки в части определения форм участия иных лиц (не собственников) в содержании прилегающих территорий.

Пункты 3.5 и 3.6 проекта определяют, что мероприятия по содержанию прилегающей территории должны проводиться своевременно, при этом период проведения мероприятий можно определить только относительно скашивания газонных трав, в отношении иных мероприятий используемое понятие создает неоднозначное толкование и правовую неопределенность.

В пункте 3.5 проекта включено в перечень мероприятий по содержанию прилегающих территорий в летний период своевременное уничтожение карантинных растений, однако на законодательном уровне понятие «карантинные растения» не предусмотрено.

В пункте 3.5 проекта в содержание прилегающих территорий в летний период включено мероприятие по обрезке ветвей деревьев, нависающих на высоте менее 2 метров над тротуарами, проездами и пешеходными дорожками с грунтовым и твердым покрытием. Спиливание сухих и аварийных деревьев, формовочная обрезка деревьев в силу подпункта «в» пункта 3.2 Правил обеспечивается Городской Управой г. Калуги лице уполномоченного органа, а также через подведомственные учреждения, в связи с чем требуется исключение из п.3.5 проведения указанных мероприятий в отношении объектов улично-дорожной сети.

9. Согласно ст. 4 Закона Калужской области «О благоустройстве территорий муниципальных образований Калужской области» определение границ прилегающих территорий осуществляется одним из следующих способов:

- а) путем утверждения схемы границ прилегающих территорий;
- б) путем установления расстояния в метрах от объекта (здания, строения, сооружения, земельного участка в случае, если такой земельный участок образован).

Способ определения границ прилегающих территорий устанавливается представительным органом муниципального образования в правилах благоустройства территории муниципального образования.

В соответствии с рассматриваемым проектом границы прилегающих территории будут определяться путем установления расстояния от объекта.

Однако указанные границы фактически не установлены, поскольку формулировка в п.3.3 «не менее» не позволяет определить внешнюю границу прилегающей территории.

Кроме того, абз.1 п.3.3 проекта предусматривает для правоприменителя право выбора определения внутренней границы земельного участка, если такой земельный участок образован, а именно: от здания, строения, сооружения или от границы земельного участка. Указанное является коррупциогенным фактором (подп. «а», «в» п.3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2006 № 96 (далее – Методика) и противоречит подп. 4 п.2 Порядка определения границ прилегающих территорий, утвержденного Законом Калужской области «О благоустройстве территорий муниципальных образований Калужской области».

10. Текст правил благоустройства объемный, обязанности по участию в содержании прилегающих территорий рассредоточены по разным разделам, что требует значительных временных затрат и привлечения специалистов для четкого понимания предпринимателями своих обязанностей в отношении прилегающих территорий.

Предлагаю все формы участия собственников и иных законных владельцев в содержании прилегающих территорий (их обязанности) включить в один пункт.

11. П.3.19 не соответствует ч.2 ст.45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», поскольку не устанавливает согласно закону формы участия в содержании и благоустройстве, а распределяет ответственность, в том числе при отсутствии вины.

12. В пункте 4.2.11 необходимо определить максимальный период для начала уборки с момента окончания снегопада.

13. В пункте 4.2.12 применение «незамедлительная очистка», «незамедлительно» создает невозможность исполнения (например, в ночное время, при плохих погодных условиях).

14. П.5.2.4, 5.2.5 проекта предусматривают возложение обязанности по освещению территории муниципального образования в том числе на собственников

объектов, что противоречит требованиям закона. В частности, в соответствии с пунктом 19 части 1 и частью 3 статьи 14 и пунктом 25 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского, сельского поселения, городского округа отнесена организация благоустройства территории городского, сельского поселения, городского округа (в частности, освещения улиц).

В соответствии с частью 2 статьи 18 указанного закона финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации).

Учитывая вышеизложенное, организация и ремонт уличного (дворового) освещения относится к компетенции органов местного самоуправления.

Вышеназванная позиция подтверждается письмом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 18 сентября 2017 г. № 33418-АЧ/04.

15. Абз.2 п.7.4 проекта противоречит ч.7 ст.10 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» с учетом разъяснения, которое дано постановлением Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2021 г. N 14-П. Так, проектом устанавливается требование о запрете размещения на границах красных линий или в зоне прямой видимости с таких границ. Указанное требование не может расцениваться как обусловленное целями создания комфортной среды, поскольку нестационарные торговые объекты на муниципальных землях находятся в пределах видимости с земель общего пользования, что не рассматривается как нарушающее внешний облик города. Полагаю, что указанное ограничение вводится в целях исключения возможности размещения нестационарных торговых объектов на придомовых территориях и земельных участках, находящихся в частной собственности, что прямо противоречит п.1, 2 постановления Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2021 г. N 14-П, согласно которому не должны устанавливаться такие требования, которые могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а также исключают размещение нестационарных торговых объектов на образованных в надлежащем порядке и поставленных на государственный кадастровый учет земельных участках, относящихся к придомовой территории многоквартирного дома.

Кроме того, проект в указанной части не согласуется с распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.01.2021 № 208 – р, в соответствии с которым органам местного самоуправления рекомендовано содействовать увеличению мест размещения нестационарных торговых объектов.

16. Учитывая, что п.8.3 проекта предусматривает случаи проведения земляных работ без специального разрешения, в п.8.2 необходимо после слов «муниципального образования «Город Калуга» указать «за исключением случаев, предусмотренных п.8.3».

В соответствии с подп. «и» п. 3 Методики нормативные коллизии (противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для органов местного самоуправления,

(их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае) являются коррупциогенным фактором.


17. П.11.1 - не обосновано введение представления плановых заявок до 01 ноября, поскольку законодательно не предусмотрена обязанность планирования работ более, чем за 1 год.

18. П.13.2.3 – учитывая, что указанный пункт вводит обязанность по приведению информационных конструкций в соответствие с требованиями архитектурно – художественных концепций в том числе для случаев, когда такие конструкции были установлены в соответствии с действовавшими правилами благоустройства, срок приведения в соответствие предлагается продлить до 1,5 лет.

19. При принятии правил благоустройства необходимо предусмотреть переходный период.

На основании изложенного рассматриваемый проект содержит положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующие их введению.

**Начальник юридического
отдела Аппарата Уполномоченного по защите
прав предпринимателей в Калужской области**


04.04.2022

О.Ю. Фадеева