



СОЮЗ «ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ»
UNION «CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY OF ROSTOV REGION»

пр. Кировский, 40 А, г. Ростов-на-Дону, 344022, Россия | 40A Kirovskiy ave., Rostov-on-Don, 344022, Russia
Тел/факс | tel/fax: +007 (863) 2687600, 2687601 | e-mail: tpp@tppro.ru | www.tppro.ru
ОГРН 1026100004457 ИНН 6163020004 КПП 616301001

№ 1423/08

«09» ноября 2020 г.

Азовская городская Дума

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам антикоррупционной экспертизы
проекта Правил благоустройства и санитарного содержания территории
муниципального образования «Город Азов»

Союзом «Торгово-промышленная палата Ростовской области» (аккредитован распоряжением Министерства юстиции Российской Федерации № 1372-р от 24.10.2019 в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы на коррупциогенность) в соответствии с частью 1 статьи 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" и пунктом 4 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. N 96, проведена антикоррупционная экспертиза проекта Правил благоустройства и санитарного содержания территории муниципального образования «Город Азов» (приложение к решению Азовской городской Думы) (далее – Правила благоустройства или Правила).

Правила благоустройства поступили для производства экспертизы от представителя Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ростовской области (письмо вх. № 2175 от 26.10.2020).

Правила благоустройства определяют порядок осуществления работ по уборке и содержанию территории города Азова в соответствии с санитарными и иными правилами и устанавливают единые порядок и требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду и содержанию, а также к ремонту и окраске фасадов зданий и сооружений, определяют перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения, устанавливают порядок участия лиц, ответственных за эксплуатацию зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве и содержании прилегающих территорий, устанавливают требования по благоустройству и содержанию территории муниципального образования, а также требования и порядок деятельности в сфере внешнего благоустройства (дизайна) городской и исторической среды, знаков, рекламных и информационных носителей, фасадного и ландшафтного освещения, размещения и содержания малых архитектурных форм и нестационарных объектов (в том числе торговых), к установке ограждений, к содержанию и уборке территории города Азова. Цель Правил благоустройства – создание благоприятной для жизни и здоровья людей соответствующей нормам среды обитания, а так же формирования комфортной, безопасной и привлекательной городской среды в контексте социальных, градостроительных, экологических, культурных и природных условий Юга России (пункт 1.1.1).

В отдельных положениях Правила благоустройства не соответствуют действующему законодательству, содержат факторы, которые относятся к коррупциогенным.

Согласно части 2 статьи 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и

проектов нормативных правовых актов" коррупционными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Правила допускают не основанное на федеральном законодательстве возложение обязанности по уборке прилегающей территории на лиц, ответственных за эксплуатацию здания.

В силу пункта 6.4.15.5 Правил благоустройства лицо, ответственное за эксплуатацию здания, строения, сооружения (за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в многоквартирных домах, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов), обязано принимать участие, в том числе финансовое, в содержании прилегающей территории в порядке, который определяется для содержания, включая уборку территории.

Не учитывается, что Градостроительный кодекс Российской Федерации (части 1, 2 статьи 55.25) использует понятие «лицо, ответственное за эксплуатацию здания, сооружения» только применительно к обеспечению безопасности эксплуатации зданий и сооружений.

Частью 9 статьи 55.25 Градостроительного кодекса Российской Федерации установлено, что обязанности по участию в содержании прилегающей к зданиям и сооружениям территории определяются правилами благоустройства территории муниципального образования.

Данная норма закона носит отсылочный характер. Требования к содержанию правил благоустройства территории муниципального образования установлены частью 2 статьи 45.1 Федерального закона от 6

октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В соответствии с пунктом 13 части 2 статьи 45.1 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" участие, в том числе финансовое, в содержании прилегающей территории принимают собственники, иные законные владельцы зданий, строений, сооружений, земельных участков.

Муниципальные органы не наделены полномочиями на изменение субъектного состава лиц, которые могут принимать участие в благоустройстве прилегающих территорий.

Данный пункт Правил благоустройства, будучи принятым за пределами компетенции муниципального органа, устанавливает для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, что отнесено к коррупциогенным факторам в силу подпункта "д" пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года N 96 (далее – Методика антикоррупционной экспертизы).

В силу требований пункта 6.5.1 Правил благоустройства все физические, юридические лица, индивидуальные предприниматели, являющиеся собственниками (владельцами) зданий (помещений в них), сооружений, включая временные сооружения, а также владеющие земельными участками на праве собственности, ином вещном праве, праве аренды, ином законном праве, обязаны осуществлять уборку принадлежащей им территории и прилегающей территории самостоятельно или посредством привлечения специализированных организаций за счет собственных средств в соответствии с действующим законодательством, настоящими Правилами.

Под уборкой территории понимается комплекс мероприятий, связанных с регулярной очисткой территории от грязи, мусора, снега, льда,

сбором и вывозом в специально отведенные для этого места отходов производства и потребления и (или) другого мусора, а также иных мероприятий, направленных на обеспечение экологического и санитарно-эпидемиологического благополучия населения (пункт 1.3.105 Правил).

В соответствии с пунктом 1.3.77 Правил благоустройства прилегающей территорией признается территория общего пользования, которая прилегает к зданию, строению, сооружению, земельному участку в случае, если такой земельный участок образован, и границы которой определены настоящими правилами благоустройства в соответствии с порядком, установленным законом Ростовской области.

Пунктом 6.5.1 Правил благоустройства обязанности указанных лиц по уборке принадлежащей им территории полностью распространены и на уборку прилегающей территории.

Закрепление в пунктах 6.4.15.5, 6.5.1 Правил благоустройства обязанности лиц, ответственных за эксплуатацию, собственников, иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков благоустраивать прилегающие территории самостоятельно либо посредством привлечения за свой счет специализированных организаций, осуществляющих определенные виды деятельности на основании разрешительных документов (пункт 1.3.91 Правил), противоречит федеральному законодательству.

В силу пункта 2 статьи 307 Гражданского кодекса Российской Федерации обязательства возникают из договоров или закона.

В соответствии с абзацем 2 пункта 1 статьи 421 ГК РФ понуждение к заключению договора не допускается.

Согласно части 1 статьи 4 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации,

федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Конституция Российской Федерации относит гражданское законодательство к ведению Российской Федерации (пункт "о" статьи 71).

Пункт 13 части 2 статьи 45.1 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" закрепляет только возможность установления в правилах благоустройства территории муниципального образования участия, в том числе финансового, собственников, иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков в содержании прилегающей территории.

Обязанности по обязательному участию собственников, иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков в содержании прилегающей территории, а также в уборке, например, территории в радиусе 5 метров от объектов сферы услуг, в том числе временных (пункт 6.5.5.9 Правил) за счет собственных сил и средств хозяйствующих субъектов закон не содержит.

В "Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 4 (2018)" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26.12.2018) разъяснено, что статьей 210 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором. Следовательно, случаи возложения бремени содержания имущества лицом, не являющимся его

собственником, могут быть установлены лишь федеральными законами, к которым правила благоустройства не относятся, или договором.

В соответствии со статьями 40, 41 и 42 Земельного кодекса Российской Федерации правом на использование земельных участков наделены собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков, на которых возложена обязанность соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов.

Из анализа приведенных правовых норм в их системном единстве с Федеральным законом от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", регулирующим отношения в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, ст. 37 - 39 Федерального закона от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" следует, что федеральное законодательство не возлагает на граждан и юридических лиц обязанности по содержанию иных территорий, кроме земельных участков, находящихся в их собственности или владении. Возложение на собственников, владельцев, пользователей объектов недвижимости обязанности по содержанию территории, прилегающей к их земельным участкам, может быть осуществлено либо на основании федерального закона, либо на основании договора.

Таким образом, в силу положений федерального законодательства и сложившейся судебной практики правила благоустройства территории муниципального образования могут содержать только положения о порядке и формах добровольного участия, в том числе финансового, собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков в благоустройстве территории, прилегающей к зданию, строению, сооружению, включая некапитальные строения и сооружения (нестационарные торговые объекты согласно пункту 10.2 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Кроме того, федеральное законодательство говорит о возможности «участия» собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков в благоустройстве территории, прилегающей к зданию, строению, сооружению.

Смысловое (семантическое) значение понятия «участие» заключается в осуществлении совместной с другими деятельности, в данном случае – деятельности по благоустройству прилегающей территории.

В соответствии с пунктом 1.1.2 Правил благоустройства организация работ по благоустройству и содержанию территории муниципального образования обеспечивается собственниками и (или) уполномоченными ими лицами, являющимися правообладателями, пользователями земельных участков, зданий, строений и сооружений, если иное не установлено законодательством.

Правила благоустройства не содержат положений, предусматривающих добровольное (на основании договоров) участие собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков в благоустройстве прилегающей территории, равно как и положений, раскрывающих порядок, формы, субъектный состав лиц, осуществляющих совместную деятельность (участвующих в деятельности) по благоустройству прилегающей территории.

В отмеченной части Правила благоустройства также разработаны с превышением компетенции городской Думы, допускают необоснованно широкие пределы усмотрения (дискреционные полномочия) органов местного самоуправления, возможность выборочного изменения объема прав применительно к различным собственникам (законным владельцам) зданий, строений, сооружений, земельных участков, предъявляют к ним завышенные требования, что силу положений подпунктов «а», «в», «д» пункта 3, подпунктов «а», «б» пункта 4 Методики антикоррупционной экспертизы отнесено к коррупциогенным факторам.

Как следует из пункта 1.3.77 Правил благоустройства под прилегающей территорией понимается территория общего пользования, которая прилегает к зданию, строению, сооружению, земельному участку в случае, если такой земельный участок образован, и границы которой определены настоящими правилами благоустройства в соответствии с порядком, установленным законом Ростовской области.

При этом в пункте 1.2.1 Правил благоустройства в числе законов, составляющих правовую основу данных правил, не указан Областной закон Ростовской области от 26.07.2018 N 1426-ЗС (ред. от 07.03.2019) "О порядке определения правилами благоустройства территорий муниципальных образований границ прилегающих территорий".

В силу требований части 1 статьи 3 Областного закона Ростовской области "О порядке определения правилами благоустройства территорий муниципальных образований границ прилегающих территорий" границы прилегающих территорий определяются в соответствии с настоящим Областным законом в случае, если правилами благоустройства предусмотрено участие, в том числе финансовое, собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков (за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в многоквартирных домах, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов) в содержании прилегающих территорий.

Как уже отмечалось, в Правилах благоустройства не содержится предусмотренных федеральным законодательством оснований и порядка участия, в том числе финансового, собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков в содержании прилегающих территорий.

При таких обстоятельствах следует признать отсутствие правовых оснований, установленных региональным законом для определения границ прилегающих территорий в Правилах благоустройства.

Допускается необоснованная широта дискреционных полномочий, что в силу подпункта «а» пункта 3 Методики антикоррупционной экспертизы отнесено к коррупциогенным факторам.

Торгово-промышленная палата в целях устранения указанных коррупциогенных факторов, приведения муниципального правового акта в соответствие федеральному и областному законодательству полагает необходимым:

1. Изменить редакцию пункта 6.4.15.5 Правил благоустройства в части уточнения субъектного состава лиц, принимающих участие в благоустройстве прилегающей территории, и исключения указания на обязательность такого участия.

2. Дополнить Правила благоустройства положениями о порядке и формах, условиях добровольного участия, в том числе финансового, собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков в содержании прилегающих территорий, взаимодействии с собственниками (законными владельцами) земельных участков в границах прилегающих территорий, специализированными организациями и муниципальными органами.

3. Исключить из Правил благоустройства все указания на обязательное участие, в том числе финансовое, собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков в благоустройстве прилегающих территорий и их ответственности за неисполнение данной обязанности.

Президент Союза
«Торгово-промышленная палата
Ростовской области»



Н.И.Присяжнюк

Прошито, пронумеровано и скреплено

печатью

в шнуре 70 листа (ов)

президент ТПП Ростовской области

/Н.И. Присяжнюк
77 2020 г.

