

Заявка на участие во II конкурсе микрокластеров «Научные решения для любимого города»

Решаемые задачи: Разработка правовых и методических основ муниципально-частного партнерства для развития: парков, скверов, озеленения, благоустройства территорий

Основная идея исследования: Обязательное участие научного сообщества в разработке муниципальных правовых актов (на примере правил благоустройства муниципальных образований, в части установления границ прилегающих территорий)

Обзор практики решения аналогичных задач:

В настоящее время, среди актуальных вопросов в деятельности местной власти является реализация конституционного принципа благоприятной окружающей среды на территории населённых пунктов.

Обычно, муниципальное образование осуществляло правовое регулирование в этой сфере путем принятия правил благоустройства поселения, в которых устанавливались единые и обязательные к исполнению требования по созданию благоприятной для жизни и здоровья людей среды обитания.

При реализации таких правил всегда возникали вопросы по применению такого понятия как «прилегающие территории», находящиеся в муниципальной собственности.

С одной стороны – в силу гражданского законодательства бремя содержания имущества может быть возложено на другое лицо только в силу закона или согласно договора.

С другой стороны – в экологическом законодательстве применяется принцип презумпции экологической опасности, в силу которого любая хозяйственная и иная деятельность, любой объект такой деятельности априори признается экологически опасным и, следовательно, собственники зданий влияют на окружающую среду, в том числе в пределах прилегающих к их участкам территорий.

Поэтому, использование в правилах благоустройства определения «прилегающие территории» с целью дальнейшего возложения ответственности на их содержание на граждан и организации всегда вызывало определённую критику со стороны бизнес-сообщества и судебные споры.

В 2011 году в законодательство об общих принципах организации местного самоуправления внесены существенные изменения. С 2012 года к вопросам местного значения добавилось установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий.

Казалось бы – спорный вопрос закрыт и, в силу Европейской хартии местного самоуправления, реализация указанных полномочий предусматривает полную свободу действий органов местного самоуправления в пределах, установленных законом.

Вместе с тем, практическое воплощение нового полномочия столкнулось с неприятием определенной части предпринимательского сообщества и надзорных органов в лице прокуратуры.

Так, в 2013 году по решению суда отменены нормы о прилегающих территориях по Азовскому поселению и в 2014 году – по Ростовскому городскому округу.

Причиной этого видится не какое-то предвзятое отношение должностных лиц прокуратуры или инертность правовых служб муниципальных образований, а слабое понимание в обществе природы власти местного самоуправления.

Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя России и, характеризуя достигнутый уровень самоорганизации граждан, относится скорее к институтам гражданского общества, а не следует из государственных форм властвования.

В значительной части нашего общества сложилось убеждение что деятельность муниципалитетов детально регламентируется государством и не оставляет места свободе решений местному сообществу. В силу этого, приходится доказывать и, как видно из приведенных примеров – не всегда эффективно, право на самостоятельное решение вопросов местного значения в сфере благоустройства.

Однако, существуют и позитивные примеры.

По заказу Администрации Аксайского городского поселения юристом-экологом, кандидатом юридических наук, доцентом Пчельниковым М.В. в образовательной организации в 2013 – 2014 году проводилась научно-исследовательская работа «Институционально-правовые и политические аспекты обеспечения благоприятной для жизни и здоровья людей среды обитания на территории муниципального образования». Результаты исследования легли в основу разработки проекта правил благоустройства и содержания территории муниципального образования "Аксайское городское поселение".

Утверждая «Правила благоустройства и содержания территории муниципального образования "Аксайское городское поселение"» Собрание депутатов также преследовало обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на территории Аксайского городского поселения в числе прочего, и путем установления порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий.

Как показало научное исследование, действительно, до 2012 года вопросы содержания прилегающих территорий не регулировались в законодательстве должным образом. Однако, статьей 5 Федерального закона от 30.11.2011 № 361-ФЗ внесены изменения в статью 14 «Вопросы местного значения поселения» Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В действующей в настоящее время редакции пункта 19 части 1 статьи 14 указанного закона к вопросам местного значения поселения законодатель отнес утверждение правил благоустройства территории поселения, устанавливающих в том числе требования по содержанию

зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, а также установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий.

Поэтому, разрабатывая «порядок участия» исследователи научно обосновали включение в Правила благоустройства как само понятие (определение) «прилегающая территория», так и порядок определения границ прилегающих территорий (пределы прилегающих территорий).

При проведении исследования направлялись соответствующие запросы в органы власти и обсуждались спорные вопросы как с научным сообществом на различных мероприятиях, так и с Комитетом по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы, Законодательным собранием Ростовской области, Министерством регионального развития Российской Федерации и рядом других органов публичной власти.

В соответствии с разработанными Правилами благоустройства в целях обеспечения чистоты территории города Аксая за владельцами объектов благоустройства, в качестве прилегающих, были предложены к закреплению определённые территории в конкретных границах, установленных соответствующими пунктами Правил благоустройства.

Следует отметить, что в научном исследовании и обсуждении на всех уровнях власти (представительной, исполнительной) была подтверждена возможность установления для собственника дополнительного бремени по содержанию прилегающих территорий, т.к. это императивно закреплено в федеральном законодательстве. Рассматривались также и проблемы правоприменения этой нормы, в части порядка и правил определения прилегающих территорий.

Однако, когда Собранием депутатов Аксайского городского поселения правила благоустройства были приняты, прокурор района заявил протест и потребовал их отмены в части установления обязанностей по участию в содержании прилегающих территорий.

При наличии научного обоснования законности муниципального акта, Собрание депутатов отклонило протест, но в дальнейшем спор был перенесен в Арбитражный суд Ростовской области и рассматривался в порядке оспаривания нормативных правовых актов, обусловленным их публичным характером. Распоряжением председателя судебного состава с целью рассмотрения дела был сформирован коллегиальный состав судей.

В связи с тем, что правовые нормы лишь определяют круг полномочий в указанном споре, основным моментом судебных рассмотрений в региональном суде и, в дальнейшем – в судах кассационной инстанции Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа и надзорной инстанции Высшего Арбитражного суда Российской Федерации, было научно-правовое обоснование законности муниципального акта.

Позиция муниципалитета поддерживалась не только прямыми ссылкам на законы, но и подтверждением роли местного самоуправления в данной сфере, подкрепленная результатами нашего научного исследования.

По итогам судебных разбирательств в соответствующих инстанциях, Правила благоустройства Аксайского городского поселения были признаны соответствующими нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, а именно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Предполагаемые результаты проекта:

Таким образом, при относительно сходном содержании муниципальных актов Азова, Аксая и Ростова-на-Дону участие научного сообщества в разработке проекта правил благоустройства Аксая и дальнейшей научной поддержке в судебных инстанциях, позволило учесть все особенности и обоснованно подтвердить законность действий муниципалитета по созданию благоприятной для жизни и здоровья людей среды обитания, в том числе и в части порядка и правил определения прилегающих территорий.

На основании изложенного можно сделать вывод, что принятие эффективных муниципальных правовых актов требует обязательного научного обоснования в регулируемой сфере и может быть рекомендовано главам муниципальных образований для практического применения.

Сведения об участнике:

Ростовский филиал Российской таможенной академии, Юридический факультет, кафедра административного и таможенного права

Пчельников Максим Викторович, кандидат юридических наук, доцент,
pchelnikov-m@mail.ru, +7(909) 415-44-33.

Ростов-на-Дону, пр. Буденновский, 20, к.304, тел.: 8(863) 262-06-76