Документ предоставлен [КонсультантПлюс](https://www.consultant.ru)

"Конституционное и муниципальное право", 2020, N 9

БЛАГОУСТРОЙСТВО КАК ИНСТИТУТ ЮРИДИЧЕСКОЙ УРБАНОЛОГИИ <\*>

М.Н. КОЗЮК

--------------------------------

<\*> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Администрации Волгоградской области, проект "Экологические проблемы благоустройства поселений в культурно-историческом, правовом и организационном аспектах" N 18-411-34000.

Козюк Михаил Николаевич, доцент кафедры теории и истории права и государства Волгоградского института управления - филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС), кандидат юридических наук, доцент.

Поддерживая идею формирования юридической урбанологии, автор статьи рассматривает ситуацию, сложившуюся в регулировании вопросов благоустройства. Недавние "пакетные" изменения муниципального и градостроительного законодательств привели к созданию целостной совокупности правовых норм. Дано легальное определение благоустройства, а также установлены основные положения, необходимые для функционирования межотраслевого правового института. Органы власти как субъектов Федерации, так и муниципальной власти получили необходимые полномочия. Создана также в основном юридическая конструкция решения проблем в сфере благоустройства. По мнению автора, это все говорит о создании нового правового института.

Ключевые слова: благоустройство, правовой институт, урбанология, градостроительство, муниципальное право, правила благоустройства.

The Provision of Public Services and Amenities as a Legal Urbanology Institution

M.N. Kozyuk

Kozyuk Mikhail N., Associate Professor of the Department of Theory and History of Law and State of the Volgograd Institute of Management - Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), PhD (Law), Associate Professor.

While supporting the idea of forming a legal urbanology the author of the article considers the situation prevailing in the regulation of questions of improvement. The recent "batch" changes to municipal and town planning legislation has led to the creation of a coherent body of law. Given the legal definition of accomplishment, as well as the basic provisions necessary for functioning intersectoral legal institution. Authorities, as subjects of the Federation and municipal authorities have been given the necessary authority. A mostly legal construction solution to the problems in the field of rehabilitation. According to the author this all speaks about the creation of a new legal institution.

Key words: landscaping, law institute, urbanology, urban planning, municipal law, the rules of improvement.

Идею юридической урбанологии как отрасли социального знания выдвинул профессор В.В. Таболин, рассматривая значение права для развития городов в современной цивилизации, которую все чаще рассматривают как городскую. Для этого есть все формальные основания, поскольку в России, как и в Европе, примерно 75 процентов населения проживает в городах. По мнению В.В. Таболина, под юридической урбанологией следует понимать общественную науку, объединяющую "знания различных отраслей юридической науки о закономерностях возникновения, развития и функционирования городской цивилизации вообще и города в частности, отрасли и институты права, регулирующие общественные отношения, возникающие в социальных экономических, политических, градостроительных, жилищно-коммунальных и других процессах жизнедеятельности городского населения, о правовом формировании и стимулировании позитивных тенденций в процессе урбанизма, способствующих устойчивому развитию государства и общества" <1>. О генетической связи города и права пишет, в частности, Ю.Ю. Ветютнев: "...идея права как строгой формы - продукт городской культуры, применение понятия "право" к неформальным и устным явлениям по меньшей мере условно. Для российского правового сознания по-прежнему свойственно недоверчивое, ироническое отношение к закону и одновременно сильная тяга к "живой справедливости". Правовая форма никогда не будет восприниматься всерьез в аграрном обществе с его сетями локальных территориальных связей, построенных на личных, родственных, дружеских отношениях, сама природа которых такова, что они не могут быть юридически оформлены и потому принципиально находятся за рамками ("стенами") права" <2>.

--------------------------------

<1> Таболин В.В. Основы юридической урбанологии: введение в юридическую науку о городах // Конституционное и муниципальное право. 2018. N 1. С. 65.

<2> Ветютнев Ю.Ю. Урбанистические корни правовой культуры // Социология города. 2010. N 3. С. 70.

Стратегическое направление государственной политики на повышение уровня комфортности жизни в российских городах было заявлено Президентом России в ряде посланий Федеральному Собранию последнего времени. Это потребовало, в свою очередь, наведения порядка в нормативной базе. Поскольку до этого тема благоустройства была прежде всего сформулирована в муниципальном праве, то нужно было вносить изменения в Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=574550C07F96B960D0A8D2EB705C275AA73E1A80BAAFD404CE043499DE2048B145E890EE0A3E0B8B6CF84BC4B6f0D8N) о местном самоуправлении. Поэтому был разработан и принят Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=574550C07F96B960D0A8D2EB705C275AA6331B87B2AAD404CE043499DE2048B145E890EE0A3E0B8B6CF84BC4B6f0D8N) от 29 декабря 2017 г. N 463-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" <3>, в котором "пакетно" были отрегулированы самые насущные проблемы организации благоустройства. Так, прежде всего, было уточнено понятие правил благоустройства - центрального правового акта на территориях муниципальных образований. "Правила благоустройства территории муниципального образования - муниципальный правовой акт, устанавливающий на основе законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации требования к благоустройству и элементам благоустройства территории муниципального образования, перечень мероприятий по благоустройству территории муниципального образования, порядок и периодичность их проведения". Кроме того, в Закон о местном самоуправлении была введена [ст. 45.1](consultantplus://offline/ref=574550C07F96B960D0A8D2EB705C275AA73E1A80BAAFD404CE043499DE2048B157E8C8E4013B1EDF3CA21CC9B60F550D6A61C71BE5f3D2N) о содержании этих правил. Данная проблема ранее вызывала постоянные конфликты, в том числе и судебные споры, поскольку речь шла о полномочиях органов местного самоуправления. Законодатель установил, что органы местного самоуправления могут регулировать следующие вопросы:

1) содержания территорий общего пользования и порядка пользования такими территориями;

2) внешнего вида фасадов и ограждающих конструкций зданий, строений, сооружений;

3) проектирования, размещения, содержания и восстановления элементов благоустройства, в том числе после проведения земляных работ;

4) организации освещения территории муниципального образования, включая архитектурную подсветку зданий, строений, сооружений;

5) организации озеленения территории муниципального образования, включая порядок создания, содержания, восстановления и охраны расположенных в границах населенных пунктов газонов, цветников и иных территорий, занятых травянистыми растениями;

6) размещения информации на территории муниципального образования, в том числе установки указателей с наименованиями улиц и номерами домов, вывесок;

7) размещения и содержания детских и спортивных площадок, площадок для выгула животных, парковок (парковочных мест), малых архитектурных форм;

8) организации пешеходных коммуникаций, в том числе тротуаров, аллей, дорожек, тропинок;

9) обустройства территории муниципального образования в целях обеспечения беспрепятственного передвижения по указанной территории инвалидов и других маломобильных групп населения;

10) уборки территории муниципального образования, в том числе в зимний период;

11) организации стоков ливневых вод;

12) порядка проведения земляных работ;

13) определения границ прилегающих территорий в соответствии с порядком, установленным законом субъекта Российской Федерации;

14) праздничного оформления территории муниципального образования;

15) порядка участия граждан и организаций в реализации мероприятий по благоустройству территории муниципального образования;

16) осуществления контроля за соблюдением правил благоустройства территории муниципального образования.

--------------------------------

<3> Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=574550C07F96B960D0A8D2EB705C275AA6331B87B2AAD404CE043499DE2048B145E890EE0A3E0B8B6CF84BC4B6f0D8N) от 29 декабря 2017 г. N 463-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СПС "КонсультантПлюс".

Кроме того, закон устанавливает, что законом субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены иные вопросы, регулируемые правилами благоустройства территории муниципального образования, исходя из природно-климатических, географических, социально-экономических и иных особенностей отдельных муниципальных образований.

Настоящим прорывом в регулировании проблем благоустройства стало появление законодательной дефиниции самого понятия "благоустройство", которое федеральный законодатель ввел в Градостроительный [кодекс](consultantplus://offline/ref=574550C07F96B960D0A8D2EB705C275AA73E1A83B2A9D404CE043499DE2048B145E890EE0A3E0B8B6CF84BC4B6f0D8N) Российской Федерации. "Благоустройство территории - деятельность по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства территории муниципального образования, направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, по содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий".

Если проанализировать основные признаки благоустройства территории, это прежде всего:

- *деятельность*, т.е. это не состояние, как можно было бы определить благоустройство в статичном виде, а более динамическая категория, представленная в виде неких действий, работ, процессов, мероприятий, проводимых определенными, в том числе обязанными субъектами. Среди этих субъектов Приказ Минстроя N 711/пр <4> в [п. 2.5](consultantplus://offline/ref=574550C07F96B960D0A8D2EB705C275AA63A1887B3AFD404CE043499DE2048B157E8C8E20838158864ED1D95F05C460F6D61C51AF9311CEEf5D4N) называет: население муниципального образования, представителей органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов, представителей профессиональных сообществ, исполнителей работ, специалистов по благоустройству. В другом месте Приказ Минстроя N 711/пр рекомендует привлекать к реализации проектов благоустройства собственников земельных участков, застройщиков, управляющие организации, объединения граждан и предпринимателей, собственников и арендаторов коммерческих помещений, поскольку это важно для реализации единых проектов.

--------------------------------

<4> Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. [Приказ](consultantplus://offline/ref=574550C07F96B960D0A8D2EB705C275AA63A1887B3AFD404CE043499DE2048B145E890EE0A3E0B8B6CF84BC4B6f0D8N) от 13 апреля 2017 г. N 711/пр "Об утверждении методических рекомендаций для подготовки правил благоустройства территорий поселений, городских округов, внутригородских районов" // СПС "КонсультантПлюс" (далее - Приказ Минстроя N 711/пр).

И здесь встает актуальный ныне вопрос: могут ли быть субъектами благоустройства органы государственной власти федерального уровня и уровня субъектов Федерации? Здесь не нужно забывать о конституционном разделении органов государственной власти и местного самоуправления. Думается, что в обычном режиме государственные органы могут принимать участие в организации благоустройства муниципальных образований только опосредованно через принятие нормативных правовых актов и их последующее внедрение в правила благоустройства, а также через механизм финансовой помощи. Это важно, поскольку уже первый опыт организации деятельности по благоустройству в больших городах вызвал недовольство горожан. Как отмечают аналитики: "С точки зрения простых горожан, которые живут в полуаварийных домах и каждый день часами стоят в пробках, трата денег на плитку и новые фонари выглядит странно" <5>.

--------------------------------

<5> Щукин А. Маникюр на грязных руках // Эксперт. 2019. 21 - 29 января. N 4. С. 61.

В случае необычного режима участия государственной власти в проектах благоустройства, а это могут быть национальные мегапроекты: олимпиады, чемпионаты, иные события национального масштаба, то в таких случаях принимаются федеральные правовые акты со специальными нормами, вводящие некие исключения из общего режима муниципального права. Однако и при этом не должно нарушаться право граждан на участие в местном самоуправлении. Опыт организации работ по благоустройству с федеральным участием уже есть. Например, 80 малых и исторических городов - победителей специального конкурса получат гранты по 30 - 100 млн руб. на реализацию местных проектов создания комфортной городской среды;

- (деятельность) *по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства территории муниципального образования*. [Статья 45.1](consultantplus://offline/ref=574550C07F96B960D0A8D2EB705C275AA73E1A80BAAFD404CE043499DE2048B157E8C8E4013B1EDF3CA21CC9B60F550D6A61C71BE5f3D2N) определила данный комплекс мероприятий, который может быть предметом регуляции правил благоустройства. Причем этот перечень не исчерпывающий, поскольку еще часть полномочий может быть предоставлена законами субъектов Федерации. Надо отметить, что остается еще вопрос: могут ли органы местного самоуправления сами взять в инициативном порядке некую проблему в виде части полномочий по благоустройству? Например, во многих сельских муниципалитетах заботятся о благоустройстве территорий возле природных родников, что прямо не предусмотрено перечнем. Поскольку согласно Конституции в ведении местного самоуправления находятся вопросы местного значения, то очевидно, что формула [ст. 45.1](consultantplus://offline/ref=574550C07F96B960D0A8D2EB705C275AA73E1A80BAAFD404CE043499DE2048B157E8C8E4013B1EDF3CA21CC9B60F550D6A61C71BE5f3D2N) "могут регулировать вопросы" говорит о том, что данный перечень не закрытый и органы местного самоуправления в инициативном порядке могут дополнять его местными проблемами, конечно, не нарушая при этом законодательство;

- (деятельность) *направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан*. Тема комфортности проживания граждан стала лейтмотивом современной урбанизации. Поэтому содержательную часть комфортности следует искать в конкретных актах органов исполнительной власти. В общем же виде перечень [ст. 45.1](consultantplus://offline/ref=574550C07F96B960D0A8D2EB705C275AA73E1A80BAAFD404CE043499DE2048B157E8C8E4013B1EDF3CA21CC9B60F550D6A61C71BE5f3D2N) в случае его полноценной реализации как раз и отражает ту часть комфортности, которая касается концепта благоустройства. Однако базовая часть комфортности обеспечивается системой коммунальной инфраструктуры - комплексом технологически связанных между собой объектов и инженерных сооружений, предназначенных для осуществления поставок товаров и оказания услуг в сферах электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения до точек подключения (технологического присоединения) к инженерным системам электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения объектов капитального строительства (Градостроительный кодекс РФ, [п. 24 ст. 1](consultantplus://offline/ref=574550C07F96B960D0A8D2EB705C275AA73E1A83B2A9D404CE043499DE2048B157E8C8E20A3E138039B70D91B90B4D136B7EDB19E731f1DDN));

- (деятельность) *по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования*. Здесь указаны две цели: санитарное и эстетическое состояние территории. Частично они совпадают, поскольку, например, отсутствие бытового мусора благоприятно отражается на эстетике территории. Однако санитарное состояние имеет довольно точные параметры в отличие от эстетической составляющей. Так, во многих городах, где начались широкомасштабные работы по благоустройству, местные жители уже проявляют недовольство решением именно эстетических проблем. Им не нравится, что чаще всего московские эксперты продвигают свое видение городов без учета местной специфики. Часто по данным вопросам происходят и общественные скандалы, и противостояния общественности с властями;

- (деятельность) *по содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий*. Вроде бы очевидность данного положения не вызывает сомнений, между тем обращает внимание на остающиеся здесь вопросы. Дело в том, что понятия территории муниципального образования и населенного пункта не совпадают. Поэтому если есть некие объекты за пределами населенных пунктов, имеющие социальное значение, то формально они не попадают в сферу благоустройства. Так, например, различного рода декоративные группы с местными символами, находящиеся возле дорог, ведущих в населенный пункт, и обозначающие его, будут находиться в неприглядном состоянии, поскольку финансировать их обновление, ремонт, содержание нельзя.

Вместе с тем в определении наконец-то появилось понятие прилегающей территории - многолетней головной боли местных властей и постоянной темы судебных разбирательств. В этой связи Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=574550C07F96B960D0A8D2EB705C275AA6331B87B2AAD404CE043499DE2048B157E8C8E20838158D6CED1D95F05C460F6D61C51AF9311CEEf5D4N) N 463-ФЗ дополнил ст. 55.25 Градостроительного кодекса [частью 9](consultantplus://offline/ref=574550C07F96B960D0A8D2EB705C275AA73E1A83B2A9D404CE043499DE2048B157E8C8E10C38148039B70D91B90B4D136B7EDB19E731f1DDN) следующего содержания: "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 прилегающих территорий в случаях и порядке, которые определяются правилами благоустройства территории муниципального образования". Таким образом, создана юридическая конструкция, позволяющая решить проблему благоустройства части территорий населенных пунктов непосредственно не занятых строениями или иными эксплуатируемыми объектами.

Очень важным вопросом для уяснения проблемы благоустройства является состав материальных носителей благоустройства: его объектов и элементов. Новелла Градостроительного кодекса РФ также обозначила данную проблему. В ст. 1 внесен [п. 38](consultantplus://offline/ref=574550C07F96B960D0A8D2EB705C275AA73E1A83B2A9D404CE043499DE2048B157E8C8E10938168039B70D91B90B4D136B7EDB19E731f1DDN): "**Элементы благоустройства** - декоративные, технические, планировочные, конструктивные устройства, элементы озеленения, различные виды оборудования и оформления, в том числе фасадов зданий, строений, сооружений, малые архитектурные формы, некапитальные нестационарные строения и сооружения, информационные щиты и указатели, применяемые как составные части благоустройства территории".

Кроме того, [Приказ](consultantplus://offline/ref=574550C07F96B960D0A8D2EB705C275AA63A1887B3AFD404CE043499DE2048B145E890EE0A3E0B8B6CF84BC4B6f0D8N) Минстроя N 711/пр вводит такую категорию, как объект благоустройства. К ним он относит территории различного функционального назначения, на которых осуществляется деятельность по благоустройству, в том числе: детские площадки, спортивные и другие площадки отдыха и досуга; площадки для выгула и дрессировки собак; площадки автостоянок; улицы (в том числе пешеходные) и дороги; парки, скверы, иные зеленые зоны; площади, набережные и другие территории; технические зоны транспортных, инженерных коммуникаций, водоохранные зоны; контейнерные площадки и площадки для складирования отдельных групп коммунальных отходов.

Сотрудники Минстроя, которые готовили [Приказ](consultantplus://offline/ref=574550C07F96B960D0A8D2EB705C275AA63A1887B3AFD404CE043499DE2048B157E8C8E20838158E6DED1D95F05C460F6D61C51AF9311CEEf5D4N), кроме утилитарных положений, необходимых для подготовки правил благоустройства муниципальными органами, сформулировали такую важную для регулирования отношений часть, как принципы благоустройства. К ним они относят: принцип функционального разнообразия; принцип комфортной организации пешеходной среды; принцип комфортной мобильности; принцип комфортной среды для общения; принцип насыщенности общественных и приватных пространств разнообразными элементами природной среды.

Таким образом, можно констатировать, что в российском праве создан новый межотраслевой институт благоустройства, поскольку все необходимые параметры данного образования имеются в действующем праве. Градостроительное законодательство содержит определение института, а также основные положения, необходимые для его функционирования. Законодательство о местном самоуправлении получило легальную основу для дальнейшего развития данного института, а органы власти как субъектов Федерации, так и муниципальной власти - необходимые полномочия. Создана также в основном юридическая конструкция решения проблем в сфере благоустройства. Более того, актуальность проблемы уже на первоначальном этапе породила необходимую инфраструктуру правового регулирования - множество методических материалов, призванных обеспечить эффективность уяснения и разъяснения (актов толкования, в том числе и официального) принятых правовых норм. Это очень важно, поскольку многие проблемы касаются как самих жителей, так и муниципальных служащих - низового и не самого подготовленного в юридическом отношении звена в управленческой иерархии.

Литература

1. Ветютнев Ю.Ю. Урбанистические корни правовой культуры / Ю.Ю. Ветютнев // Социология города. 2010. N 3. С. 70 - 73.

2. Таболин В.В. Основы юридической урбанологии: введение в юридическую науку о городах / В.В. Таболин // Конституционное и муниципальное право. 2018. N 1. С. 63 - 66.

3. Щукин А. Маникюр на грязных руках / А. Щукин // Эксперт. 2019. N 4. С. 58 - 61.

Подписано в печать

09.09.2020