

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по результатам публичных слушаний,
состоявшихся 24 марта 2023 года по вопросу
«О внесении изменений в Решение Омского городского Совета
от 25.07.2007 № 45 «О правилах благоустройства, обеспечения чистоты
и порядка на территории города Омска»

Согласно Постановлению Омского городского Совета от 15.02.2023 № 137 «О принятии к рассмотрению проекта Решения Омского городского Совета «О внесении изменений в Решение Омского городского Совета от 25.07.2007 № 45 «О правилах благоустройства, обеспечения чистоты и порядка на территории города Омска» и проведении публичных слушаний» состоялись публичные слушания по вопросу «О внесении изменений в Решение Омского городского Совета от 25.07.2007 № 45 «О правилах благоустройства, обеспечения чистоты и порядка на территории города Омска».

Изменения, вносимые проектом Решения Омского городского Совета «О внесении изменений в Решение Омского городского Совета от 25.07.2007 № 45 «О правилах благоустройства, обеспечения чистоты и порядка на территории города Омска» (далее – проект Решения) в Решение Омского городского Совета от 25.07.2007 № 45 «О правилах благоустройства, обеспечения чистоты и порядка на территории города Омска» (далее – правила благоустройства) разработаны в целях совершенствования правового регулирования отношений в сфере благоустройства территории города Омска.

Проектом Решения предлагается:

- регулирование вопросов сноса и обрезки зеленых насаждений на территории особой экономической зоны Авангард;
- изменение параметров территорий, прилегающих к отдельным зданиям, строениям, сооружениям, подлежащих уборке собственниками и иными владельцами указанных объектов;
- внесение редакционных изменений, связанных с корректировкой наименования городской комиссии, занимающейся вопросами сноса, обрезки зеленых насаждений. Проектом предложено наименование такой комиссии устанавливать правовым актом Администрации города Омска.

I. В соответствии с повесткой публичных слушаний с докладами и предложениями выступили участники публичных слушаний:

1) директор департамента контроля Администрации города Омска Задорожный А.С., доложил по проекту Решения;

2) консультант отдела подготовки правовых актов правового управления Омского городского Совета Гурьева А.Г., доложила по заключению правового управления Омского городского Совета к проекту Решения;

3) представитель прокуратуры города Омска, помощник прокурора города Омска Заровчатская Н.В.;

4) президент РОО «Омский областной Союз предпринимателей» Николин И.В.;

5) представитель филиала ПАО «Россети Сибирь» – «Омскэнерго» Толмачева Е.Р.;

6) Уполномоченные по защите прав предпринимателей в Омской области Герасименко Ю.В.;

7) представитель АО «Омскэлектро» Поддубко Д.В.;

8) жители города Омска: Полянский М.А., Казаченко Г.А.

Прокуратурой города Омска, представителями филиала ПАО «Россети Сибирь» и АО «Омскэлектро», жителями города Омска в письменном виде представлены предложения к проекту Решения и пояснения к ним.

Всего в публичных слушаниях приняли участие 32 человека.

II. По предложениям участников публичных слушаний рабочей группой по организации и проведению публичных слушаний предложены рекомендации.

1. Правовым управлением Омского городского Совета по статье 2 проекта Решения представлено следующее предложение.

Предложение. Статью 2 проекта Решения необходимо дополнить положением о порядке вступления в силу:

«Пункты 1 – 8, абзацы шестой и седьмой подпункта «а», абзацы третий – восьмой подпункта «б» пункта 9 статьи 1 настоящего Решения вступают в силу с 1 сентября 2023 года.».

Обоснование необходимости предложения. Проектом Решения устанавливаются обязательные требования, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках муниципального контроля, привлечения к административной ответственности.

Частью 5 статьи 3 Решения Омского городского Совета от 20.07.2022 № 443 «Об особенностях принятия Решений Омского городского Совета, затрагивающих вопросы предпринимательской и иной экономической деятельности, а также контроля за их исполнением» (далее – Решение № 443) установлено, что Решения Омского городского Совета, устанавливающие, изменяющие обязательные требования, вступают в силу с учетом особенностей, установленных Федеральным законом от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». Частью 1 статьи 3 указанного закона установлено, что положения нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, должны вступать в силу либо с 1 марта,

либо с 1 сентября соответствующего года, но не ранее чем по истечении девяноста дней после дня официального опубликования соответствующего нормативного правового акта. При принятии проекта Решения в апреле – мае 2023 года, положения, затрагивающие вопросы предпринимательской и иной экономической деятельности, могут вступить в силу с 1 сентября 2023 года.

Заключение рабочей группы: предложение рекомендуется учесть.

2. Представитель прокуратуры города Омска – помощник прокурора Заровчатская Н.В. представила следующее предложение.

Предложение. Исключить из проекта Решения пункты 1 – 7 статьи 1, оставив статьи 89.1, 92, 94.1, 94.2, 96, 102, 104 правил благоустройства в прежней редакции.

Обоснование необходимости предложения. Указанные изменения нецелесообразны по следующим основаниям:

- разработчиком не аргументировано и не обосновано, как увеличение границ прилегающих территорий поспособствует улучшению чистоты и порядка на территории города. Положения, обязывающие производить уборку прилегающих территории, установлены в действующих правилах благоустройства достаточно продолжительное время, за исключением статьи 96 правил благоустройства. При этом анализ правоприменительной и административной практики и, как следствие, выводов о положительном влиянии установленных обязанностей на чистоту, порядок на территории города и бюджета г. Омска не приведен;

- территория города Омска имеет плотную застройку. Определение границ прилегающей территории и соответственно границ ответственности для физических и юридических лиц может оказаться затруднительной и повлечет возникновение конфликтных ситуаций между добросовестными и недобросовестными субъектами;

- добросовестные физические и юридические лица обеспечивают поддержание порядка в том числе, прилегающих территорий, вне зависимости от установленных размеров;

- в ходе публичного обсуждения проекта Решения в адрес разработчика поступило обращение Омского регионального отделения Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России», согласно которому планируемые изменения приведут к более чем двукратному увеличению расходов со стороны хозяйствующих субъектов на уборку и содержание прилегающих территорий, фонд заработной платы дворников, закупку реагентов и уборочного инвентаря;

- филиалом ПАО «Россети Сибирь»-«Омскэнерго» при рассмотрении проекта Решения указано на необоснованное увеличение границ прилегающих территорий. При определении границ прилегающих территорий неправомерно руководствоваться таким критерием, как величина напряжения, так как указанное не влияет на количество мусора или сухой

травы в границах прилегающих территорий;

Таким образом, разработчиком не обоснована необходимость, целесообразность и положительное влияние указанных изменений на складывающуюся обстановку на территории города.

Кроме того, принятие указанных изменений в условиях сложившейся социально-экономической ситуации негативно отразится на гражданах и хозяйствующих субъектах.

Заключение рабочей группы. Обязанность участия, в том числе финансового, собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков в содержании прилегающих территорий установлена статьей 45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ).

Статьей 3 Закона Омской области от 10.12.2018 № 2119-ОЗ «О порядке определения органами местного самоуправления Омской области границ прилегающих территорий» (далее – Закон № 2119-ОЗ) предусмотрено, что границы прилегающих территорий должны быть установлены правилами благоустройства территории муниципального образования путем определения в метрах расстояния от внутренней части границы прилегающей территории до внешней части границы прилегающей территории.

Максимальные размеры прилегающих территорий Законом № 2119-ОЗ не определены.

Предлагаемые проектом Решения изменения размеров прилегающих территорий подготовлены в целях организации надлежащего содержания территорий общего пользования города Омска в полном соответствии с требованиями Закона № 2119-ОЗ.

Анализ правил благоустройства территорий муниципальных образований других субъектов Российской Федерации позволил сделать вывод об отсутствии единообразия в установленных размерах прилегающих территорий и критериях их определения в зависимости от видов объектов, для которых установлены прилегающие территории.

Так, прилегающая территория в размере 50 метров установлена:

- для промышленных объектов правилами благоустройства территории городов Майкоп, Кисловодск, Липецк, Самара, Биробиджан;
- для автозаправочных станций правилами благоустройства территории городов Астрахань, Липецк, Самара;
- для гаражных, гаражно-строительных кооперативов правилами благоустройства территории городов Уфа, Липецк;
- для садоводческих, дачных, огороднических товариществ правилами благоустройства территории города Липецк;
- для рынков, организаций торговли и общественного питания правилами благоустройства территории города Уфа.

В размере 30 метров установлена:

- для промышленных, производственных объектов правилами

благоустройства территории города Орел;

- для автостоянок, автозаправочных станций правилами благоустройства территории городов Калуга, Самара;

- для гаражно-строительных кооперативов, садоводческих, дачных, огороднических товариществ правилами благоустройства территории города Калуга;

- для земельных участков, принадлежащих на праве собственности физическим и юридическим лицам (за исключением земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома), правилами благоустройства территории города Оренбург.

В размере 25 метров установлена:

- для автостоянок, автозаправочных станций правилами благоустройства территории городов Биробиджан, Майкоп, Астрахань;

- для гаражно-строительных кооперативов, садоводческих, дачных, огороднических товариществ правилами благоустройства территории города Самара;

- для нестационарных торговых объектов правилами благоустройства территории города Оренбург;

- для контейнерных площадок и иных мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов правилами благоустройства территории города Оренбург;

- для нежилых зданий правилами благоустройства территории города Самара.

В размере 20 метров установлена:

- для промышленных, производственных объектов правилами благоустройства территории городов Уфа, Астрахань, Белгород;

- для автостоянок, автозаправочных станций правилами благоустройства городов Кисловодск, Калуга, Белгород;

- для строительных площадок правилами благоустройства территории городов Кисловодск, Белгород;

- для площадок, предназначенных для размещения мусорных контейнеров, правилами благоустройства территории города Белгород;

- для розничных рынков правилами благоустройства территории городов Биробиджан, Кисловодск, Калуга;

- для нежилых зданий, строений, сооружений правилами благоустройства территории городов Орел, Биробиджан и др.

В замечаниях прокуратуры города Омска отсутствуют ссылки на правовые акты и их структурные элементы, которым не соответствуют положения проекта Решения.

Учитывая изложенное, в целях реализации вопросов местного значения рабочая группа *рекомендует предложение отклонить.*

3. Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Омской области Герасименко Ю.В., Президент РОО «Омский областной

Союз предпринимателей» Николин И.В. высказались в поддержку предложения прокуратуры города Омска об исключении из проекта Решения пунктов 1 – 7 статьи 1, оставив статьи 89.1, 92, 94.1, 94.2, 96, 102, 104 правил благоустройства в прежней редакции.

Обоснование предложения. Несложный расчет показывает об увеличении прилегающей территории, подлежащей уборке, в два раза. У магазинов, расположенных вдоль проезжей части в 90% случаев, а то и в 100% случаев такая территория будет выходить на проезжую часть. Получается, что предпринимателю нужно будет убирать дорожное покрытие. Увеличение прилегающей территории для уборки несоразмерно доходам малого бизнеса.

Нельзя обеспечивать чистоту за счет средств и усилий бизнеса. Достаточно имеющегося размера прилегающей территории, подлежащей уборке, чтобы не было коллизий на практике.

Заключение рабочей группы. Статьей 113.1 правил благоустройства установлено, что в случае если два и более объекта находятся на таком удалении друг от друга, которое не позволяет установить границы прилегающей территории (то есть происходит наложение прилегающих территорий), то их установление осуществляется по линии, проходящей между объектами на равном удалении от границ зоны наложения, а если объекты расположены на участке зоны наложения – по линии, проходящей между объектами на равном удалении от каждого из них.

Территория города Омска, особенно центральная ее часть, имеет плотную застройку, и нередко происходит наложение границ прилегающих территорий, рассчитать фактические размеры прилегающих территорий, которые возникнут у субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности после принятия проекта Решения, не представляется возможным, поскольку возникнут они не у всех. По этой причине в настоящее время у многих хозяйствующих субъектов размер прилегающей территории, подлежащей уборке, менее пяти метров, и он не увеличится. Соответственно, утверждение о двукратном увеличении прилегающей территории, подлежащей уборке хозяйствующими субъектами, не соответствует действительности.

Согласно статье 92 правил благоустройства прилегающая территория, подлежащая уборке собственниками нестационарных торговых объектов, организациями общественного питания, ограничивается до проезжей части. Соответственно, безосновательно возражение о необходимости уборки проезжей части предпринимателями при ее увеличении.

Учитывая изложенное, в целях реализации вопросов местного значения рабочая группа *рекомендует предложение отклонить.*

4. Представители филиала ПАО «Россети «Сибирь» – «Омскэнерго» Толмачева Е.Р. (далее – Россети) и АО «Омскэлектро» Поддубко Д.В.,

жители города Омска Казаченко Г.А., Полянский М.А. представили одинаковое по содержанию предложение.

Предложение. Оставить статью 96 правил благоустройства в действующей редакции. По сути, предлагается исключить из проекта Решения пункт 5 статьи 1.

Обоснование необходимости предложения. 1. Само по себе отнесение на сетевую организацию обязанности по уборке прилегающей территории спорно, так как в большинстве случаев сетевая организация не является собственником или правообладателем земельного участка, на котором расположены линии электропередачи, а бремя содержания имущества по общему правилу, определенному статьей 210 Гражданского Кодекса Российской Федерации, принадлежит собственнику, если федеральным законом или договором не установлено иное. Увеличение прилегающей территории является явным нарушением прав сетевых организаций, так как наделяет их обязанностями, не вытекающими из общих принципов действующего законодательства, а также не связанными с деятельностью сетевой организации. Наличие травы, мусора, снега и т.п. в границах прилегающих территорий не является следствием деятельности сетевой организации или ее зоной ответственности, так как обусловлено естественными природными процессами или деятельностью третьих лиц. Соответственно, действующее законодательство не содержит механизмов по возмещению соответствующих расходов сетевой организации, деятельность которой регулируется путем установления тарифов на оказанные ею услуги. Указанные дополнительные расходы повлекут увеличение тарифа на услуги по передаче электрической энергии для потребителей – жителей города Омска и Омской области.

Обязанность по уборке прилегающей территории явно вытекает из права собственности на земельный участок, а в случае, если собственник земельного участка не может быть определен, возлагается на Администрацию города.

Изменение статьи 96 правил благоустройства предполагает произвольное и немотивированное увеличение прилегающей территории в некоторых случаях в пять раз (минимум в 2 раза). Усмотрение законодателя не может быть безграничным, несмотря на необходимость обеспечения защиты публичных интересов. При этом Администрация города Омска при определении границ прилегающей территории неправомерно руководствуется таким критерием, как величина напряжения, ведь величина напряжения никаким образом не влияет на количество мусора или сухой травы в границах прилегающих территорий. Границы прилегающей территории должны определяться не произвольно, а дифференцированно, в зависимости от деятельности субъекта, которая в той или иной степени влияет на количество мусора. Однако, как было указано ранее, деятельность сетевых организаций не находится в причинно-следственной связи с появлением мусора, подлежащего уборке в границах территорий,

прилегающих к опорам ЛЭП.

Правовое регулирование правил благоустройства территории муниципального образования должно соответствовать требованиям справедливости, разумности и соразмерности, а также не должно препятствовать осуществлению деятельности юридических лиц и приводить к ущемлению их прав.

2. Согласно сформировавшейся судебной практике, а именно, апелляционному определению Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 20.10.2021 № 44-АПА21-2, положения федерального законодательства не предполагают возможности для органов местного самоуправления – вопреки их конституционному предназначению и разграничению компетенции между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления в сфере регулирования имущественных отношений – самостоятельно, в качестве первичного нормотворчества вводить несоразмерные ограничения, порождая тем самым произвольные препятствия для законной предпринимательской деятельности и ограничивая право собственника (а сетевая организация является собственником объектов электросетевого хозяйства) распоряжаться своим имуществом.

3. Помимо прочего, расширение границ прилегающих территорий может повлечь пересечение границ прилегающей территории с границами земельных участков, находящихся в частной собственности других лиц, либо с прилегающей территорией ЛЭП, принадлежащих другим сетевым организациям. При этом механизм содержания таких земельных участков в действующем законодательстве не определен. Следовательно, предложенное проектом регулирование со всей очевидностью не соответствует требованиям правовой определенности.

Правовой режим охранных зон регламентирован Правилами установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон, утв. Постановлением Правительства РФ от 24.02.2009 № 160. Изменение статьи 96 правил благоустройства противоречит уже существующему регулированию деятельности сетевых организаций в границах охранных зон, так как диапазон уборки для сетевых организаций в случае изменений правил благоустройства, будет идентичен размеру охранной зоны для ЛЭП соответствующего уровня напряжения, что недопустимо, так как установление охранной зоны для объекта электросетевого хозяйства направлено исключительно на обеспечение его безопасной эксплуатации, при этом сетевая организация не является лицом, владеющим, пользующимся или распоряжающимся земельным участком в границах охранной зоны.

Заключение рабочей группы. 1. Согласно пунктам 13, 14 части 2 статьи 45.1 Закона № 131-ФЗ правила благоустройства территории муниципального образования могут регулировать вопросы:

- участия, в том числе финансового, 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;

- определения границ прилегающих территорий в соответствии с порядком, установленным законом субъекта Российской Федерации.

Статьей 3 Закона № 2119-ОЗ определено следующее.

Границы прилегающих территорий определяются правилами благоустройства территории муниципального образования Омской области (далее – правила) в случае, если правилами 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.

Границы прилегающих территорий определяются при наличии одного из следующих оснований:

1) нахождение здания, строения, сооружения, земельного участка на праве собственности или на ином праве у юридических или физических лиц;

2) разрешение на использование земли или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо земли или земельного участка, государственная собственность на которые не разграничена, без предоставления земельного участка и установления сервитутов.

Также установлены особенности определения границ территорий, прилегающих к зданиям, строениям, сооружениям, земельным участкам или ограждениям. В частности, границы территории, прилегающей к отдельно стоящим указателям, рекламным конструкциям, столбам, опорам освещения контактной и электросети, водоразборным колонкам, иным объектам цилиндрической формы, - по радиусу от их границ.

2. Указанная судебная практика не может быть принята во внимание, так как она определяет порядок размещения нестационарных торговых объектов.

3. Относительно вопросов пересечения границы прилегающей территории с границами земельных участков, находящихся в частной собственности других лиц, либо с прилегающей территорией ЛЭП, принадлежащих другим сетевым организациям, необходимо отметить следующее.

Исходя из содержания пункта 7 статьи 1 правил благоустройства прилегающая территория – это территория общего пользования. Соответственно, территория общего пользования, подлежащая уборке, заканчивается на границе начала территории частной собственности.

Статьей 113.1 правил благоустройства определен порядок уборки

прилегающей территории при пересечении с другой или другими прилегающими территориями.

Учитывая изложенное, вносимые изменения в статью 96 правил благоустройства, соответствуют законодательству.

В целях реализации вопросов местного значения рабочая группа *рекомендует предложение отклонить.*

III. Настоящее заключение оформлено 7 апреля 2023 года на основании протокола публичных слушаний по вопросу «О внесении изменений в Решение Омского городского Совета от 25.07.2007 № 45 «О правилах благоустройства, обеспечения чистоты и порядка на территории города Омска» от 24 марта 2023 года и протокола заседания рабочей группы по организации и проведению публичных слушаний по вопросу «О внесении изменений в Решение Омского городского Совета от 25.07.2007 № 45 «О правилах благоустройства, обеспечения чистоты и порядка на территории города Омска» № 2 от 6 апреля 2023 года.

Председатель рабочей группы
Омского городского Совета
по организации и проведению
публичных слушаний



Ю.Г. Козловский