

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

Е. Ф. Рашидов*,

Ю. С. Ковтун**

Административно-правовое регулирование бремени содержания прилегающей территории

Аннотация. В статье рассмотрена важная в условиях современной правоприменительной практики проблема, касающаяся возложения на хозяйствующих субъектов обязанности по уборке территории, прилегающей к принадлежащим им объектам недвижимости. Авторами предпринята попытка рассмотрения данного вопроса через призму института публичной собственности, в частности через выступающую его ядром концепцию административно-имущественного права. Отмечается необходимость дальнейшей разработки правовых норм и утверждения единой правовой позиции относительно административно-правовой обязанности содержания территорий общего пользования.

Ключевые слова: административная ответственность, органы местного самоуправления, отношения публичной собственности, территории общего пользования, благоустройство, прилегающая территория, административно-властные отношения, права хозяйствующих субъектов.

DOI: 10.17803/1994-1471.2017.83.10.041-050

В контексте направленности современного административного права России на усиление вектора охраны окружающей среды актуальность исследований отдельных вопросов благоустройства населенных пунктов не просто сохраняется, а возрастает по мере выявления все новых и новых признаков несовершенства правового регулирования указанной области. В рамках данной статьи речь

пойдет об одном из самых неизученных аспектов благоустройства — о содержании прилегающих территорий.

Тенденция судебной практики к двойственности позиций относительно рассматриваемой проблемы в настоящее время свидетельствует о необходимости скорейшего разрешения такого узконаправленного, однако достаточно важного вопроса, как возложение на хозяй-

© Рашидов Е. Ф., Ковтун Ю. С., 2017

* Рашидов Евгений Фахраддинович, старший преподаватель кафедры гражданского права Омской юридической академии

j.s.k@mail.ru

644010, Россия, г. Омск, ул. Короленко, д. 12

** Ковтун Юлия Сергеевна, юрист адвокатского бюро «Правовая гарантия»

j.s.k@mail.ru

644010, Россия, г. Омск, ул. Короленко, д. 12

ствующих субъектов обязанности по уборке территорий общего пользования, прилегающих к границам занимаемых ими объектов недвижимости.

Верховный Суд РФ не раз высказывался относительно законности установления муниципальными правилами благоустройства бремени содержания физическими и юридическими лицами имущества, не принадлежащего им. К сожалению, сформулированные им позиции не обладают единством и не проясняют ситуацию, а напротив — содержат противоречащие друг другу положения и в целом вызывают некоторые сомнения в целесообразности и справедливости отнесения бремени содержания прилегающей территории не на муниципалитеты, а на хозяйствующие субъекты.

Поскольку целью настоящего исследования является формирование научно обоснованной позиции относительно административно-правового регулирования обязанности содержания прилегающей территории путем всестороннего анализа возникших на практике противоречий, эмпирическую основу составили в первую очередь два ключевых определения Верховного Суда РФ. Первое было вынесено Судебной коллегией по экономическим спорам, поддержавшей позицию лиц, оспаривающих законность возложения на них правилами благоустройства бремени содержания прилегающей территории¹, второе — Судебной коллегией по административным делам, отвергающей факт наличия противоречий законодательству в установлении в отношении хозяйствующих субъектов обязанности по содержанию чужого имущества².

Хотелось бы обратить внимание на существо этих позиций и доводы обоих структурных подразделений Верховного Суда РФ, а также судов других инстанций, поддержавших соответствующие позиции.

Предметом рассмотрения дела в Судебной коллегии по экономическим спорам выступила оспариваемая юридическими лицами установленная для них Правилами благоустройства г. Брянска обязанность соблюдать и поддер-

живать чистоту и порядок на прилегающих к объектам принадлежащей им недвижимости территориях на расстоянии 10 метров от фасада здания, сооружения, иного объекта недвижимости, а в случае наличия ограждения — на расстоянии до 10 метров от ограждения, а также обеспечивать удовлетворительное содержание прилегающей территории за счет собственных средств самостоятельно либо путем заключения договоров со специализированными предприятиями. В случае нарушения хозяйствующими субъектами указанных положений Правил благоустройства региональным законодательством об административных правонарушениях предусмотрено наступление административной ответственности в виде наложения штрафа.

Основным аргументом при принятии Верховным Судом РФ решения по делу выступили положения ст. 210 Гражданского кодекса РФ (ГК РФ), в соответствии с которой собственник несет бремя содержания только принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором, а также ст. 40, 41, 42 Земельного кодекса РФ (ЗК РФ), устанавливающими, что обязанность по соблюдению при использовании земельных участков требований экологических, санитарно-гигиенических, и иных правил, нормативов, а также, в частности, по недопущению загрязнения и захламления возлагается исключительно на собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков. Поскольку же в отношении прилегающей территории хозяйствующие субъекты не выступают в качестве собственников, землепользователей, землепользователей или арендаторов, то возложение на них обязанности по содержанию такого имущества может быть осуществлено только на основании федерального закона или договора. В данном случае федеральное законодательство такой обязанности не предусматривает, указанная обязанность была возложена решением органа местного самоуправления, установившем соответствующие положения в Правилах благоустройства.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 12.03.2015 по делу № 310-КГ14-4599, А09-10816/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

² Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 02.03.2016 № 50-АПГ16-1 // СПС «КонсультантПлюс».

При таких обстоятельствах Верховный Суд РФ пришел к выводу, что установление оспариваемыми положениями для собственников, владельцев, пользователей земельных участков дополнительного бремени по содержанию имущества, не принадлежащего им, не может быть признано соответствующим действующему законодательству, что в дальнейшем привело к отмене Правил благоустройства г. Брянска в оспариваемой части.

Спустя буквально несколько дней после принятия определения Верховного Суда РФ³ в пользу хозяйствующих субъектов аналогичное решение⁴ было принято Новгородским областным судом, и соответствующие положения были исключены из Правил благоустройства и на территории Нижнего Новгорода.

Таким образом, можно утверждать о наличии прецедента, который тем не менее не получил дальнейшего распространения на практике.

В большинстве регионов России на протяжении уже длительного периода решения судов всех инстанций⁵ относительно рассматриваемого вопроса складываются в пользу муниципальных органов.

Мотивировка решений сводится к следующему. Несмотря на то что прилегающие к объектам недвижимости территории являются территориями общего пользования и находятся в муниципальной собственности, установленная муниципальными органами обязанность для хозяйствующих субъектов по ее содержанию является составной частью общей обязанности по охране окружающей среды. Логика заключается в том, что муниципальные органы, устанавливая

такую обязанность, действуют исключительно в целях реализации своих полномочий — для разрешения такого вопроса местного значения, как организация благоустройства.

Суды⁶, равно как и поддерживающие их позицию некоторые исследователи⁷ рассматриваемого в данной статье вопроса, в качестве аргумента обращают внимание также на п. 25 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»⁸ (далее — Закон № 131-ФЗ), который закрепляет в качестве вопроса местного значения установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий.

Действительно, с учетом того, что данный вопрос включен Законом № 131-ФЗ в вопросы местного значения, у органов местного самоуправления есть все основания самостоятельно устанавливать порядок участия хозяйствующих субъектов в благоустройстве прилегающих территорий.

Оспаривать законность положения, прямо установленного федеральным законодательством, было бы нелогично.

Тем не менее возникает закономерный вопрос: какие еще обязанности в таком случае муниципальные органы имеют право возложить на частных собственников для «сбалансированного решения» вопросов благоустройства, формально действуя в пределах полномочий, предусмотренных Законом № 131-ФЗ? С учетом такого подхода можно было бы также объявить законными по внешним признакам

³ Определение Верховного Суда РФ от 09.11.2015 № 239-ПЭК15 по делу № А09-10816/2013, определение Верховного Суда РФ от 12.03.2015 по делу № 310-КГ14-4599 по делу А09-10816/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Определение Новгородского областного суда от 12.11.2015 по делу № 03а-80/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ См., например: решение Арбитражного суда Омской области от 13.04.2009 по делу № А46-1949/2009; постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 18.06.2009 № Ф04-3573/2009 (8944-А46-29); апелляционное определение Верховного Суда РФ от 02.03.2016 № 50-АПГ16-1 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См.: решение Арбитражного суда Омской области от 13.04.2009 по делу № А46-1949/2009; постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 18.06.2009 № Ф04-3573/2009 (8944-А46-29); апелляционное определение Верховного Суда РФ от 02.03.2016 № 50-АПГ16-1.

⁷ Рашидов Е. Ф., Чулков Ю. П. Проблема установления обязанности по содержанию прилегающей территории в муниципальных образованиях // Вестник Омской юридической академии. 2015. № 1 (26). С. 28—30.

⁸ Парламентская газета. 08.10.2003.

требования муниципальных органов не только о содержании хозяйствующими субъектами прилегающей территории, но и о выполнении ими части других вопросов благоустройства — к примеру, организации освещения улиц и озеленения территорий в пределах 10 метров от занимаемых ими объектов недвижимости.

Однако по существу выполнение этих действий лежит исключительно на органах местного самоуправления, как и несение бремени содержания территорий общего пользования. Поэтому необходимо задуматься о фактической необходимости, логичности и обоснованности установления подобных обязанностей, а не только об их формальном соответствии закону.

Другим базовым аргументом сторонников законности возложения бремени содержания прилегающей территории на хозяйствующих субъектов является невозможность применения в отношении данной ситуации положений ст. 210 ГК РФ.

Верховный Суд РФ уже в лице Судебной коллегии по административным спорам отверг ссылки заявителей, оспаривающих соответствующие положения правил благоустройства, на данную норму, указав, что требования, предъявляемые правилами благоустройства к хозяйствующим субъектам, имущественными отношениями в смысле гражданского законодательства не являются, поскольку носят публичный характер.

Таким образом, Судебная коллегия по административным делам заняла позицию, совершенно противоположную позиции, высказанной ранее Судебной коллегией по экономическим спорам и приведшей тогда к отмене части Правил благоустройства в г. Брянске. На наш взгляд, тезис о невозможности применения в данном случае положений ст. 210 ГК РФ является верным.

Бесспорно, отношения, складывающиеся по поводу управления публичным имуществом, не являются частноправовыми. Еще А. И. Елистратов отмечал, что «...цивилистические поня-

тия могут использоваться догмой административного права лишь постольку, поскольку они соответствуют его публичному характеру»⁹.

Правовое регулирование в сфере публичной собственности обладает автономией и специальным характером ввиду присущих ей специфических субъектов, объектов, содержания и механизмов осуществления прав и обязанностей. Так, некоторые исследователи в области административного права указывают, что характер публичной собственности проявляется в первую очередь в публично-властном способе присвоения и распоряжения собственностью, вместе с тем такой способ ограничен правомочиями собственника, установленными гражданским законодательством¹⁰.

Органы местного самоуправления в соответствии со ст. 132 Конституции РФ и конкретизирующими данную норму п. 3, 24, 25 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальной собственностью. Хотелось бы акцентировать внимание на характере прав и обязанностей муниципалитетов как публичных собственников в отношении прилегающих территорий.

Существует позиция, высказанная Е. А. Сухановым, согласно которой содержание и осуществление правомочий собственника не имеет различий в зависимости от субъектной принадлежности права собственности — т.е. независимо от того, принадлежит собственность частному или публичному собственнику¹¹.

Вынуждены не согласиться с представителем современной цивилистической науки. На наш взгляд, более обоснованной является точка зрения, согласно которой, хотя права публичного собственника в целом и можно толковать с позиции гражданско-правового подхода, однако его обязанности несопоставимы по объему и характеру с обязанностями частного собственника¹². Прежде всего обязанности субъектов публичной собственности имеют сугубо публично-правовую природу. В этой связи публичный собственник связан бременем выполнения

⁹ Елистратов А. И. Понятие о публичном субъективном праве. М., 1913. С. 4.

¹⁰ Винницкий А. В. Развитие законодательства и формирование административно-имущественного права // Бизнес, менеджмент и право. С. 66—71.

¹¹ Суханов Е. А. Проблемы правового регулирования отношений публичной собственности и новый Гражданский кодекс // Гражданский кодекс России: проблемы, теория, практика. М., 1998. С. 206.

¹² Винницкий А. В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013. 732 с.

государственных и муниципальных функций — реализации правомочий всегда сопутствует обя-зание удовлетворения потребностей частных лиц за счет публичного (в нашем случае — муниципального) имущества, достижения общего блага, для чего публичный собственник и наде-ляется соответствующей компетенцией.

Применительно к рассматриваемым отно-шениям управления прилегающими террито-риями, относящимися к территориям общего пользования, уместным представляется следу-ющее суждение: «...особой спецификой обла-дают отношения, возникающие по поводу пу-бличного имущества общего пользования, где субъективными публично-вещными правами наделен неопределенный круг лиц, а государ-ство или муниципальное образование, будучи собственниками, напротив, обязаны обеспе-чить беспрепятственное и комфортное общее пользование»¹³.

То есть существо публичной собственности, предназначенной для всеобщего использова-ния, состоит никоим образом не в возложении дополнительных обязанностей за пользование таким имуществом, а напротив — в удовлетво-рении потребностей частных лиц и обеспече-нии для них беспрепятственного пользования.

Потому нельзя согласиться с соображения-ми судов¹⁴ в той части, что бремя содержания прилегающих территорий на хозяйствующих субъектах возложено справедливо, поскольку они являются пользователями земельных участков, в состав которых входит прилегаю-щая территория.

Вполне закономерно, что хозяйствующие субъекты, равно как и другие лица, являются пользователями прилегающих территорий, поскольку в этом и состоит предназначение таких территорий. Правила благоустройства муниципальных образований не содержат принципиальных отличий в определении де-

финиции прилегающей территории и излагают ее приблизительно следующим образом: при-легающая территория — территория общего пользования, непосредственно примыкающая к границам здания, сооружения, к ограждению территории, занимаемой организацией, стро-ительной площадкой, объектам торговли и ус-луг, конструкциям для размещения рекламных изображений и иным объектам, в том числе участкам земли, находящимся в собствен-ности, владении, пользовании, аренде юриди-ческих или физических лиц¹⁵. При этом Градо-строительный кодекс РФ устанавливает, что территории общего пользования — это терри-тории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (в том числе площа-ди, улицы, проезды, набережные, береговые полосы водных объектов общего пользования, скверы, бульвары)¹⁶.

Потому сам факт пользования территорией, предназначенной для этого вследствие своего целевого назначения, не может являться ос-нованием установления каких-либо обязанно-стей для хозяйствующих субъектов в отноше-нии этой территории, в том числе обязанности по ее содержанию.

А. И. Елистратов писал в свое время, что важнейшим видом публичных вещных прав граждан является право общего пользования публичными вещами¹⁷. В контексте проблемы содержания прилегающей территории хоте-лось бы озвучить этот тезис следующим об-разом: важнейшим видом публичных вещных прав хозяйствующих субъектов является бес-препятственное и не подразумевающее до-полнительных обременений право пользова-ния прилегающей территорией, относящейся к территориям общего пользования.

Несостоятельными кажутся доводы судов¹⁸ также относительно того, что возложение на хозяйствующих субъектов бремени содержа-

¹³ Винницкий А. В. Публичная собственность.

¹⁴ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 18.06.2009 № Ф04-3573/2009(8944-А46-29) ; решение Арбитражного суда Омской области от 13.04.2009 по делу № А46-1949/2009 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Решение Омского городского совета от 25.07.2007 № 45 «О правилах благоустройства, обеспечения чистоты и порядка на территории г. Омска».

¹⁶ Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Российская газета. № 290. 30.12.2004.

¹⁷ Елистратов А. И. Основные начала административного права. М., 1913. С. 146.

¹⁸ Решение Арбитражного суда Омской области от 13.04.2009 по делу №А46-1949/2009 // СПС «КонсультантПлюс».

ния прилегающей территории закономерно и обоснованно, поскольку она отчасти используется для эксплуатации объекта недвижимости и в том числе участвует в извлечении хозяйствующими субъектами прибыли.

Не затрагивая сначала смысловую сущность этого довода, в первую очередь попытаемся выяснить, насколько обоснованным является размер площади прилегающей территории, предположительно способствующей извлечению прибыли из эксплуатации близлежащих объектов недвижимости.

Во-первых, стоит заметить, что вопреки единому подходу к пониманию прилегающей территории, ее количественная характеристика в муниципальных образованиях на территории России имеет разное выражение.

Несмотря на то что органы местного самоуправления наделены правом разрабатывать собственные правила благоустройства с учетом региональных особенностей, остается непонятным, какие конкретно в данном случае особенности легли в основу установления различной площади прилегающей территории.

Некоторые муниципальные органы в качестве опровержения того, что границы прилегающей территории установлены ими произвольно, ссылаются на отдельные нормы СанПиН¹⁹, указывая, что количество метров заимствовано именно оттуда. Добавим, в свою очередь, что предложения по определению границ прилегающей территории содержатся еще и в Методических рекомендациях по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований²⁰, которые, однако, не являются обязательными для исполнения.

Между тем факт существования различных площадей прилегающих территорий свидетельствует о том, что при их установлении муниципалитеты руководствуются не единым актом. Рождается противоречие: ведь если,

по логике судебных органов, определенное количество метров «способствует» эксплуатации объекта недвижимости и извлечению выгоды собственником, то почему-то в одном муниципальном образовании это будет одно количество метров, а в другом — другое, что представляется нелогичным.

В конечном счете ситуация может сложиться еще и таким образом, что «для целей благоустройства и охраны окружающей среды» органы муниципальной власти и вовсе решат расширить для хозяйствующих субъектов границы прилегающих территорий, что приведет к содержанию большинства территорий общего пользования частными лицами.

Подводя итоги анализа обоснованности количества метров прилегающей территории, приходим к выводу, что аргумент суда об участии такой территории в эксплуатации объекта недвижимости и извлечении прибыли не выдерживает критики и не может быть применен в качестве доказательства целесообразности возложения бремени содержания прилегающей территории на хозяйствующих субъектов.

Стоит отметить также, что современные административисты²¹ уже указывали на отрицательные стороны существования в административном праве бланкетных норм.

Возможно, каждая сфера правоотношений в той или иной части обречена быть регулируемой сочетанием нескольких отраслей законодательства, и в рамках некоторых правовых институтов это может идти только на пользу. Однако в сфере управления публичным имуществом (в частности, в рамках рассматриваемой темы — в сфере управления муниципальной собственностью) как сфере, связанной с административно-властными отношениями, надо попытаться минимизировать межотраслевое регулирование и четко очертить пределы во избежание множественных коллизионных толкований.

¹⁹ См., например: СанПиН 42-128-4690-88 «Санитарные правила содержания территорий населенных мест» (утв. Минздравом СССР 05.08.1988 № 4690-88).

²⁰ Приказ Министерства регионального развития РФ от 27.12.2011 № 613 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований» // СПС «КонсультантПлюс».

²¹ Попов Л. Л. Материальные и процессуальные проблемы совершенствования законодательства об административных правонарушениях // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 2. С. 12—17.

Перейдем к анализу изложенного выше утверждения суда об участии прилегающей территории в эксплуатации объектов недвижимости и извлечении прибыли хозяйствующим субъектом с позиции его соответствия смысловому корню института публичной собственности.

Нам представляется уместным использовать применительно к рассмотрению данного вопроса некоторые приемы логики, позволяющие выявить существенные характеристики самой обязанности содержания прилегающей территории.

Представитель французской доктрины публичной собственности Ж.-Б.-В. Прудон определял публичную собственность как неотчуждаемые и неприкосновенные блага, которые находятся под особой защитой, предназначены не для извлечения доходов, а для всеобщего использования; этим объектам противостоит имущество, относящееся к частной собственности и используемое в целях извлечения выгоды²².

Таким образом, первым предикатом, отражающим свойство публичной собственности, является ее предназначение для всеобщего использования. Однако существует и второй — принадлежность имущества государственным или муниципальным органам. Такие критерии определения принадлежности вещей к категории публичных были заложены еще в основу римского права и нашли отражение в большинстве современных правопорядков.

Логическое выражение с учетом этих двух предикатов будет являться эквивалентией и звучать следующим образом: вещь является публичной тогда и только тогда, когда она обеспечивает общественно значимые интересы (служит удовлетворению публичного интереса) и принадлежит государству или муниципалитетам.

Классифицируя публичное имущество в Российской Федерации, исследователь концепции административно-имущественного права А. В. Винницкий²³ выделяет несколько самостоятельных групп публичного имущества. В рамках освещения проблематики исследуемого вопроса мы остановимся на рассмотрении двух из них:

1) публичное имущество общего пользования, к которому относятся объекты государственной и муниципальной собственности, свободно используемые неопределенным кругом лиц без специального разрешения публичной администрации или договора с ней;

2) публичное имущество, обеспечивающее индивидуальные экономические потребности.

Таким образом, в отношении прилегающей территории как категории публичной собственности действует логический закон исключенного третьего — либо прилегающие территории являются публичной собственностью, предназначенной для общего пользования, либо участвуют в извлечении личной прибыли.

Составляющие вторую группу объекты государственной и муниципальной собственности должны обладать признаком специальной предназначенности для предоставления частным лицам в целях удовлетворения их экономических потребностей в соответствующем имуществе. В частности, к такому публичному имуществу автор классификации относит объекты, временно не обеспечивающие другие государственные и муниципальные функции и потому направленные на удовлетворение экономических потребностей частных лиц.

Однако нельзя признать прилегающую территорию утратившей муниципальные функции, равно как нельзя передать такие территории отдельным лицам, поскольку их целевое назначение заключается во всеобщем беспрепятственном использовании.

Отсюда вывод: прилегающие территории относятся исключительно к первой группе публичного имущества — публичному имуществу общего пользования, а значит, могут свободно использоваться неопределенным кругом лиц без специального разрешения или договора с муниципальными органами.

Более того, доказав истинность тезиса, что собственность (прилегающая территория) является публичной собственностью общего пользования и не может участвовать в извлечении частным собственником прибыли, мы не можем исключить составляющую — то, что обязанность содержания и защиты лежит на

²² См. об этом: Винницкий А. В. Публичная собственность.

²³ Винницкий А. В. Публичная собственность.

публичном собственнике. А защита публичных доменов заключается в том числе в возложении на публичного собственника обязанности по обеспечению сохранности и бремени содержания объектов публичной собственности²⁴.

Существо закона противоречия Аристотель кратко выразил так: «Невозможно что-либо вместе утверждать и отрицать»²⁵. Подобным образом можно сформулировать и противоречие перенесения бремени содержания прилегающей территории: невозможно, чтобы публичное имущество относилось к категории объектов общего пользования и при этом бремя его содержания возлагалось на частного собственника, это два взаимоисключающих положения.

Таким образом, очевидны противоречия и отсутствие логических обоснований в попытке муниципалитета доказать правильность перенесения бремени содержания муниципальной собственности на частного собственника.

Близким по сущности представляется уже активно используемый органами местного самоуправления способ закрепления имущества общего пользования за муниципальными унитарными предприятиями (далее — МУП) на праве хозяйственного ведения²⁶. Несмотря на обязанность самостоятельного содержания объектов имущества общего пользования ввиду отнесения данного вопроса к вопросам местного значения, муниципальные органы формально перекладывают бремя содержания такого имущества на указанные предприятия²⁷.

Справедливости ради сто́ит сказать, что в отличие от возложения обязанности по уборке прилегающих территорий на хозяйствующих субъектов, в данном случае муниципалитетом предусматривается финансирование МУП для покрытия их затрат на содержание муниципального имущества общего пользования. Однако суть остается прежней.

Складывается представление, что муниципальные органы не в состоянии сами обеспечивать содержание принадлежащего им

имущества и потому пытаются всевозможными способами переложить свою обязанность на лиц, не являющихся субъектами публичной собственности.

Квинтэссенция любого института права, как и любых обязанностей и ответственности, установленных в рамках этого института, — в справедливости. И справедливость перенесения бремени содержания публичного имущества на лиц, не являющихся публичными субъектами, может быть поставлена под сомнение.

Представляется подходящим в данном случае высказывание французского правоведа Ледона Дюги: «Часто говорят: дух, который должен руководить в изучении публичного права, совсем иной, чем тот, который должен вдохновлять работы по частному праву. По правде говоря, не понимаем, что этим хотят сказать. Мы полагали бы, что дух, который нужно вносить в изучение права, должен быть духом справедливости»²⁸.

На наш взгляд, понимание современных проблемных вопросов административного права должно быть связано в первую очередь с тем, что именно дух справедливости должен пронизывать все сферы административно-правового регулирования, менять их содержание и находить отражение на практике.

Выявленная непоследовательность и избыточность аргументации судебных органов и представителей муниципальной власти свидетельствует о необходимости создания единой материи теоретических обоснований относительно целесообразности возложения административно-правовой обязанности содержания хозяйствующими субъектами прилегающей территории.

В Российской Федерации на данный момент насчитывается порядка 23 000 муниципальных образований, каждое из которых вправе утверждать свои правила благоустройства. Очевидно, что вопрос содержания прилегающих территорий актуален на территории всей стра-

²⁴ Винницкий А. В. Публичная собственность.

²⁵ Аристотель. Сочинения : в 4 т. М., 1975—1978.

²⁶ Чернышев А. И. Совершенствование муниципальной политики в сфере управления имуществом на примере города Курска // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2016. № 3. С. 18.

²⁷ Алпатова Д. А. МУПы и рынок: антимонопольные аспекты // Конкуренция и право. 2012. № 1 С. 51—55.

²⁸ Цит. по: Винницкий А. В. Публичная собственность.

ны, и, пока не установится единый порядок, рассматриваемая проблема может ассоциироваться только со злоупотреблениями прав, неаргументированным перекладыванием бремени содержания муниципального имущества на хозяйствующих субъектов и фатальным несовершенством административно-правовых регуляторов управления публичным имуществом.

Отметим, что рассматриваемый в данной статье вопрос не получил комплексного освещения в современной научной литературе. Некоторыми авторами²⁹ исследовалась тема содержания прилегающей территории только с точки зрения прав граждан и организаций на участие в таком содержании, другие³⁰ исследовали, отнесение на хозяйствующих субъектов

бремени содержания прилегающей территории с точки зрения его формального соответствия закону. В основу же настоящего исследования были положены научные разработки, касающиеся института публичной собственности, что позволило, на наш взгляд, положить начало переосмыслению самой сущности возложения бремени содержания прилегающей территории на хозяйствующих субъектов.

Хотелось бы надеяться, что такое переосмысление позволит найти единственно правильную доминанту в формировании единой позиции относительно административно-правового регулирования отношений, касающихся содержания муниципального имущества общего пользования.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алпатова Д. А. МУПы и рынок: антимонопольные аспекты // Конкуренция и право. — 2012. — № 1.
2. Аристотель. Сочинения : в 4 т. — М., 1975—1978.
3. Винницкий А. В. Публичная собственность. — М. : Статут, 2013.
4. Винницкий А. В. Развитие законодательства и формирование административно-имущественного права // Бизнес, менеджмент и право. — 2010. — № 2.
5. Елистратов А. И. Основные начала административного права. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Издание Г. А. Лемана и С. И. Сахарова, 1917.
6. Иванов Е. А. Логика. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Волтерс Клувер, 2007.
7. Малышок И. Г. Некоторые особенности использования земель общего пользования в населенных пунктах на примере благоустройства прилегающей территории // Вестник Амурского государственного университета. — Сер. «Гуманитарные науки». — 2014. — Вып. 64.
8. Попов Л. Л. Материальные и процессуальные проблемы совершенствования законодательства об административных правонарушениях // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2014. — № 2.
9. Рашидов Е. Ф., Чулков Ю. П. Проблема установления обязанности по содержанию прилегающей территории в муниципальных образованиях // Вестник Омской юридической академии. — 2015. — № 1 (26).
10. Суханов Е. А. Проблемы правового регулирования отношений публичной собственности и новый Гражданский кодекс // Гражданский кодекс России: проблемы, теория, практика. — М., 1998.
11. Чернышев А. И. Совершенствование муниципальной политики в сфере управления имуществом на примере города Курска // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. — 2016. — № 3.

Материал поступил в редакцию 21 февраля 2017 г.

²⁹ См., например: Малышок И. Г. Некоторые особенности использования земель общего пользования в населенных пунктах на примере благоустройства прилегающей территории // Вестник Амурского государственного университета. Сер. «Гуманитарные науки». 2014. Вып. 64. С. 76—79.

³⁰ См., например: Рашидов Е. Ф., Чулков Ю. П. Проблема установления обязанности по содержанию прилегающей территории в муниципальных образованиях // Вестник Омской юридической академии. 2015. № 1 (26). С. 28—30.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE BURDEN OF MAINTAINING AN ADJACENT TERRITORY.

RASHIDOV Yevgeniy Fakhraddinovich — Senior Lecturer of the Department of Civil Law at the Omsk Law Academy
j.s.k@mail.ru
644010, Russia, Omsk, ul. Korolenko, 12

KOVTUN Yuliya Sergeevna — Lawyer at the "Pravovaya Garantiya" Law Office
j.s.k@mail.ru
644010, Russia, Omsk, ul. Korolenko, 12

Abstract. *The article examines the issue that is associated with the process of obligating business entities to clean up the territory adjacent to their property in the context of contemporary law enforcement. The authors attempt to address this issue through the prism of the institute of public property, in particular, through its core concept of administrative and property law. It is noted that there is a need to further develop legal rules and to adopt a common legal approach to the administrative and legal obligation to maintain public and common territories.*

Keywords: *administrative responsibility, local government bodies, public property relations, common premises, landscaping, adjacent territory, administrative authority relations, rights of business entities.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Alpatova D. A.* МУПы и рынок: антимонопольные аспекты // Конкуренция и право. — 2012. — № 1.
2. *Aristotel'.* Sochinenija : v 4 t. — M., 1975—1978.
3. *Vinnickij A. V.* Publichnaja sobstvennost'. — M. : Statut, 2013.
4. *Vinnickij A. V.* Razvitie zakonodatel'stva i formirovanie administrativno-imushhestvennogo prava // Biznes, menedzhment i pravo. — 2010. — № 2.
5. *Elistratov A. I.* Osnovnye nachala administrativnogo prava. — 2-e izd., ispr. i dop. — M. : Izdanie G. A. Lemana i S. I. Saharova, 1917.
6. *Ivanov E. A.* Logika. — 3-e izd., pererab. i dop. — M. : Volters Kluver, 2007.
7. *Malyshok I. G.* Nekotorye osobennosti ispol'zovanija zemel' obshhego pol'zovanija v naselennyh punktah na primere blagoustrojstva priliegajushhej territorii // Vestnik Amurskogo gosudarstvennogo universiteta. — Ser. «Gumanitarnye nauki». — 2014. — Vyp. 64.
8. *Popov L. L.* Material'nye i processual'nye problemy sovershenstvovanija zakonodatel'stva ob administrativnyh pravonarushenijah // Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGJuA). — 2014. — № 2.
9. *Rashidov E. F., Chulkov Ju. P.* Problema ustanovlenija objazannosti po sodержaniju priliegajushhej territorii v municipal'nyh obrazovanijah // Vestnik Omskoj juridicheskoy akademii. — 2015. — № 1 (26).
10. *Suhanov E. A.* Problemy pravovogo regulirovanija otnoshenij publichnoj sobstvennosti i novyj Grazhdanskij kodeks // Grazhdanskij kodeks Rossii: problemy, teorija, praktika. — M., 1998.
11. *Chernyshev A. I.* Sovershenstvovanie municipal'noj politiki v sfere upravlenija imushhestvom na primere goroda Kurska // Municipal'noe imushhestvo: jekonomika, pravo, upravlenie. — 2016. — № 3.