

Благоустройство как предмет прокурорского надзора

Развитие общества диктует новые задачи перед органами прокуратуры и вместе с общественной потребностью возникают и развиваются новые направления прокурорского надзора. Сегодня никого не удивит надзор в сфере приоритетных национальных проектов или в сфере расходования средств жилищно-коммунального комплекса.

Однако словосочетание «надзор в сфере благоустройства» еще не вошло в число распространенных среди работников прокуратуры. Почему?

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет благоустройство территории поселения (городского округа) как комплекс предусмотренных правилами благоустройства территории поселения (городского округа) мероприятий по содержанию территории, а также по проектированию и размещению объектов благоустройства, направленных на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории.

Таким образом, казалось бы, основная правовая база в сфере благоустройства — это муниципальный правовой акт — Правила благоустройства территории.

Как установлено Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура Российской Федерации — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Поскольку законов, прямо регулирующих данные правоотношения, нет, нет и предмета надзора — могут сказать оппоненты.

Предмет прокурорского надзора — сфера общественных отношений, на регулирование которых направлена деятельность прокурора.

Статья 73 Конституции РФ устанавливает, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 (ред. от 10.02.2012) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» однозначно



К.М. Кожевников

*Прокурор Нижегородской области,
государственный советник юстиции
второго класса, почетный работник
прокуратуры, заслуженный юрист Рос-
сии, кандидат юридических наук*

требует установить постоянный надзор за исполнением действующих на территории Российской Федерации законов, включая не противоречащие федеральному законодательству законы субъектов Российской Федерации.

Законом Нижегородской области от 10.09.2010 № 144-З (ред. от 05.09.2012) «Об обеспечении чистоты и порядка на территории Нижегородской области» регулируются отношения в сфере обеспечения чистоты и порядка, устанавливаются требования к состоянию объектов, расположенных на территории Нижегородской области

Таким образом, предмет прокурорского надзора в сфере благоустройства необходимо сформулировать как регулирование общественных отношений в сфере благоустройства методами прокурорского надзора.

Об актуальности и востребованности обществом деятельности прокуроров на данном направлении показала проведенная прокуратурой Нижегородской области проверка и ее результаты.

В октябре 2012 года в прокуратуре области состоялось межведомственное совещание, на которое впервые приглашены не только прокуроры и главы администраций города Нижнего Новгорода и его районов, государственной власти и контроля, но и руководители домоуправляющих компаний, организаций-подрядчиков. На совещании открыто обсуждены проблемы, возникающие в сфере благоустройства, отмечены

пути их решения, разработаны конкретные меры, направленные на активизацию работы как органов прокуратуры, так и органов контроля.

По результатам совещания в прокуратуре области создана и функционирует межведомственная рабочая группа, в которую вошли представители органов местного самоуправления, правоохранительных и контролирующих органов.

Поводом для проведения такого масштабного совещания стал рост выявленных нарушений в 3–4 раза, не сопровождающийся существенным изменением ситуации с чистотой и порядком в городе.

Критически переосмыслив состояние законности, мы изменили подходы к организации надзора, в том числе активизировав правотворческую деятельность. Практически все наши предложения, такие как установление правил содержания и ремонта фасадов, порядка создания и использования, в том числе на платной основе, парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования, порядка определения начальной цены аукциона на право заключения договора развития застроенной территории нашли поддержку в Правительстве области.

Поскольку меры реагирования в большинстве случаев принимались лишь к лицам, непосредственно ответственным за содержание объектов уличной сети в чистоте и порядке, мы провели анализ причин и условий совершения нарушений, а также полноты мер, принимаемых органами контроля.

Сфера благоустройства, как карта города, разделена на зоны ответственности.

В первую очередь — это организации, осуществляющие по муниципальным контрактам содержание и обслуживание улично-дорожной сети, объектов озеленения, парков и скверов. Зона их ответственности — это дороги и тротуары, цветники и газоны, парки. Затраты на содержание этих объектов несет муниципалитет.

Во вторую очередь — домоуправляющие организации, прежде всего это ДУКи, а также ЖСК, ТСЖ. Зона их ответственности — это придомовые территории. Оплату содержания придомовых территорий осуществляют жители в структуре платы за содержание и ремонт.

Соответствующим образом существенно отличаются и проблемы.

Еще при их подготовке муниципальных контрактов по содержанию улично-дорожной сети, элементов озеленения, парков были созданы предпосылки

того, что мы ежегодно наблюдаем — неочищенные ото льда и снега дороги, навалы снега вдоль обочин, грязь на проезжих частях.

Первое. Определенные Правилами благоустройства г. Н. Новгорода, нормативы уборки в части ее периодичности, взятые в основу разработки условий заключенных муниципальных контрактов и ежегодных дополнительных соглашений к ним, не в полной мере соответствуют законодательству. Предусмотренные муниципальными контрактами объемы уборочных работ для дорог категорий В (дороги с усовершенствованным покрытием и отсутствием маршрутов городского транспорта) и Г (дороги с неусовершенствованным (грунтовым) покрытием) недостаточны для содержания территории в соответствии с действующими нормативами.

Техническое задание по всем контрактам на уборку улично-дорожной сети и содержание парков разрабатывается администрациями районов г.Н.Новгорода, которые даже не предпринимали попыток организации торгов на выполнение указанных работ с техническим заданием, отвечающим требованиям действующего законодательства. Кроме того, из пояснений ряда должностных лиц муниципальных исполнительных органов следует, что заниженные требования к чистоте в технических заданиях обусловлены недостаточным финансированием. Вместе с тем, данные доводы не могут быть признаны состоятельными, поскольку конкурсные принципы размещения контрактов на выполнение работ для муниципальных нужд подразумевают выбор подрядчика, способного обеспечить выполнение максимального объема работ за имеющиеся бюджетные средства.

В связи с этим, в представлении, внесенном главе администрации г. Н. Новгорода предложено при подготовке органами местного самоуправления технических заданий к контрактам руководствоваться прежде всего нормативными требованиями к содержанию объектов. В свою очередь от прокуроров потребовано изучать документацию торгов на исполнение работ в сфере благоустройства на стадии ее размещения.

Второе. Привязка тротуаров к категориям дорог приводит к значительному снижению объемов выполняемых на них работ в зависимости от деления не позволяет содержать территорию города, особенно центральную его часть, в нормативном состоянии. Наглядным примером служит техническое задание на выполнение работ по содержанию улично-дорожной сети Нижегородского района г. Н. Новгорода, которым предусмотрено 390 прометаний в летний период

и 330 сгребаний снега зимой с тротуаров, отнесенных к категории А (к группе администрация города относит скоростные, магистральные дороги, улицы с интенсивным движением и маршрутами городского транспорта).

В свою очередь сгребание и подметание снега с тротуаров группы В (дороги с усовершенствованным покрытием и отсутствием маршрутов городского транспорта) в 2012 запланировано провести 77 раз, а их уборку в летний период — лишь 46.

Таким образом, привязка тротуарной сети с группам дорог приводит к неправомерному снижению уровня их содержания от категории А к В. Примечателен тот факт, что заключенными муниципальными контрактами уровень требований к качеству содержания тротуаров не определен, что значительно затрудняет оценку качества выполняемых подрядчиком работ и свидетельствует о недостаточности внимания органов местного самоуправления к содержанию основных путей передвижения населения города. Кроме того, доля тротуаров в структуре оплаты настолько невелика, что необходимость их качественной уборки фактически сведена к минимуму.

Органам местного самоуправления предложено проработать экономический и правовой механизм, позволяющий обеспечить чистоту не только дорог, но и тротуаров, например, путем разделения указанных контрактов на самостоятельные, либо иным путем.

Существующий механизм муниципального контроля, заложенный в муниципальных контрактах, не связан с системой оплаты. Мы проделали значительную работу по анализу соотносимости нарушений, отмечаемых администрацией Советского района в 2012 году в деятельности ООО «Эксдор» при плановых и внеплановых объездах с фактами снижения оплаты. Выявили, что за 2012 года при 100% снижении оплаты по контракту по существующей системе, экономия муниципальных средств составила бы около 1 млн. рублей. Однако этому мешает одна фраза в контракте «может быть снижена». Значит, может и не быть? Так, собственно, и происходит. Нарушения выявляются постоянно, а при составлении актов выполненных работ понижающие коэффициенты применяются далеко не всегда.

На указанные обстоятельства также обращено внимание во внесенном в администрацию города представлении.

Прокуратурой области проанализирована также работа домоуправляющих компаний в сфере благоустройства придомовых территорий.

В целях определения формы и порядка работы домоуправляющих организаций, эффективности осуществляемого ими контроля за работой привлекаемых подрядных организаций проанализирована текущая деятельность наиболее крупных ДУКов.

Проведенной проверкой ОАО «ДК Нижегородского района» установлено следующее.

Площадь обслуживаемой придомовой территории, согласно информации ОАО «Домоуправляющая компания Нижегородского района», составляет 2 млн. кв.м. В штате управляющей организации дворники не числятся. Все работы по благоустройству и обеспечению санитарного состояния придомовых территорий выполняют подрядные организации ООО «Прогресс», ООО «Сфера» и ООО «Коммуналстрой-НН».

Первое, на что обращено внимание в ходе проверки, это то, что руководители ДУК не обладают сведениями о результатах межевания и кадастрового учета придомовых территорий многоквартирных домов, а, главное, об их размерах. Хотя результаты кадастрирования обнародованы на официальном сайте администрации г. Н. Новгорода, а также доступны на сайте Росреестра в разделе «Публичная кадастровая карта».

Сравнительный анализ заявленных в актах приемки выполненных работ площадей придомовых территорий с данными технических паспортов и фактическими данными кадастровых карт показал, что подрядными организациями при расчете стоимости услуг по уборке придомовых территорий используются размеры земельных участков, не соответствующие фактическим.

При этом ОАО «ДК Нижегородского района» каких-либо мер, направленных на изменение сложившейся ситуации не принимается, сведения о межевании земельных участков, площадях придомовых территорий не анализируются и не используются.

Более того, при заключении гражданско-правовых договоров с обслуживающими организациями стоимость конкретной услуги не определяется, договор заключается на весь объем оказываемых услуг, что делает невозможной эффективную претензионную работу.

Из пояснений руководителей подрядных организаций следует, что контроль за качеством производимых работ осуществляется сотрудниками управляющей организации посредством ежедневных выездов, осмотров. Вместе с тем, каких-либо документов, которыми определялся бы график выездов и перечень проверяемой территории, в ходе проверки не представлено. Протоколы проведения проверки внешнего

благоустройства территорий многоквартирных домов составляются на нерегулярной основе.

Согласно условиям договоров, заключенных ОАО «ДК Нижегородского района» с подрядными организациями, предусмотрена ответственность за нарушение сроков исполнения предписания домоуправляющей компании.

Однако, в ходе проверки прокурорами установлено, что штрафные санкции за ненадлежащее, несвоевременное выполнение работ управляющей организацией вообще не применялись. Фактическое снижение ежемесячной платы за качество выполненных работ к подрядной организации применяется только в случае привлечения контролирующими органами ОАО «ДК Нижегородского района» к административной ответственности в виде штрафа за ненадлежащее содержание придомовых территорий.

Работы по уборке придомовой территории обеспечиваются дворниками и рабочими «комплексной уборки».

Анализ документов, определяющих штатную численность сотрудников подрядных организаций, показал, что в настоящее время в ООО «Сфера» штатным расписанием определено 50 рабочих по благоустройству, фактически работает 22 человека, а с учетом обслуживаемой территории и наличия кадрового состава в настоящее время на 1 работника в среднем приходится 51 тыс. кв. м. или 9 футбольных полей. Незначительно лучше дела обстоят и в остальных подрядных организациях. При этом в службу занятости ООО «Сфера» в 2012 году не обращалась.

Однако данный объем работ не соответствует установленным нормативам уборочной площади на 1 человека.

В соответствии с Нормами обслуживания для рабочих, занятых на работах по санитарному содержанию домовладений, утвержденным постановлением

Минтруда РФ от 24.06.1996 № 38, площадь обслуживаемой территории по выполнению работ по ручному подметанию территории, уборке и транспортировке мусора в установленное место определена на 1 дворника в размере не более 4200 кв. м.

Таким образом, только для выполнения работ по уборке газонов от опавшей листвы (по нормативу трудозатраты составляют — 0,57 мин за 1 кв. м.), работники ООО «Сфера» должны затратить почти 17 тыс. часов, что составит по 800 часов или 100 рабочих дней на каждого из 22 работников. При полной штатной численности в 50 человек временные трудозатраты составят 357 часов на каждого человека.

При этом, очистка всей придомовой территории от опавшей листвы должна производиться ежедневно.

В ходе изучения действующих в организациях локальных правовых актов, трудовых договоров с работниками, получения объяснений с работников, установлено, что фактически вопрос определения норм труда рабочих по благоустройству остался без внимания работодателей, при этом соотношение фактической площади территорий, обслуживаемых подрядными организациями, с численностью работников указанных организаций свидетельствует о заведомом несоблюдении установленных постановлением Минтруда РФ от 24.06.1996 № 38 норм обслуживания.

С целью устранения нарушений в адрес руководителей подрядных организаций прокурором района внесены представления с требованием разработать локальные акты, регламентирующие с учетом требований федерального законодательства нормы труда работников в целях повышения эффективности выполняемых ими работ по благоустройству.

Дана оценка и деятельности органов контроля.

По всем выявленным нарушениям приняты меры прокурорского реагирования. ■