



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края «О порядке определения органами
местного самоуправления границ прилегающих территорий»

19.06.2020

№ 76-АЗ

Аналитическая записка подготовлено по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 22.05.2020 № 1150-20/07 на основании законопроекта и материалов к нему, направленных с письмом временно исполняющего обязанности губернатора Пермского края Махонина Д.Н. от 22.05.2020 № СЭД-01-69-635.

Внесенным на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края проектом закона предусматривается установление *порядка определения органами местного самоуправления границ прилегающих территорий*.

В частности, законопроектом устанавливается следующее:

- определение границ прилегающих территорий, в том числе их минимальных и (или) максимальных пределов, осуществляется представительными органами муниципальных образований;

- определение границ прилегающих территорий определяется в зависимости от функционального назначения и (или) иных характеристик объекта (ов) применительно к которому устанавливается прилегающая территория;

- в границах прилегающих территорий могут располагаться только территории общего пользования или их части, за исключением дорог, проездов и других объектов транспортной инфраструктуры, парков, скверов, бульваров, береговых полос, а также иных территорий, содержание которых относится к вопросам местного значения муниципальных образований;

- границы прилегающих территорий определяются вдоль периметра объекта от границ земельного участка, если они установлены, или от границ здания, строения, сооружения, если границы земельного участка под зданием, строением, сооружением не установлены;

- расстояния, на которые устанавливаются границы прилегающих территорий, определяются правилами благоустройства территории соответствующего муниципального образования;

- пересечение границ прилегающих территорий не допускается;

- прилегающим территориям присваиваются условные номера;
- правилами благоустройства территории муниципального образования могут быть предусмотрены требования об отображении границ прилегающих территорий и способах их визуализации (схемы прилегающих территорий, отображение границ прилегающих территорий в информационных системах, открытых для общего доступа);
- схемы прилегающих территорий включают в себя графический и текстовый материалы. Также законопроектом определено содержание графического и текстового материала схемы прилегающих территорий.

Оценивая актуальность представленного проекта закона, отметим следующее.

1. Федеральным законом от 29.12.2017 № 463-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 463-ФЗ) в Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ) введено понятие **«прилегающая территория»**, под которой понимается территория общего пользования, которая прилегает к зданию, строению, сооружению, земельному участку в случае, если такой земельный участок образован, и *границы* которой *определены правилами благоустройства территории муниципального образования в соответствии с **порядком, установленным законом субъекта Российской Федерации.***

Кроме того, ст. 55.25 ГрК РФ дополнена нормой, в соответствии с которой 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.

Также Федеральным законом № 463-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), которыми предусмотрено, что правила благоустройства территории муниципального образования могут, в том числе, 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.**

Таким образом, в целях определения границ прилегающих территорий правилами благоустройства территории муниципального образования законом Пермского края должен быть определен порядок определения границ прилегающих территорий.

2. Федеральный закон № 463-ФЗ в части регулирования вопросов определения границ прилегающих территорий вступил в силу **28.06.2018**. В течение 2018 года большинство субъектов Российской Федерации приняли законы, регулирующие порядок определения границ прилегающих территорий.

Отметим, что в целях методической поддержки субъектов РФ при разработке региональных законов о порядке определения границ прилегающих территорий Министерством строительства Российской Федерации был подготовлен и размещен на официальном сайте **Модельный закон** субъекта Российской Федерации «О порядке определения органами местного самоуправления границ прилегающих территорий»¹ (далее – Модельный закон).

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации² (далее – субъекты РФ) показал, что **79 субъектов РФ** нормативно урегулировали порядок определения границ прилегающих территорий. При этом 61 субъект РФ принял отдельный законодательный акт, а 18 - внесли нормы об установлении порядка определения прилегающих территорий в действующие законы о градостроительной деятельности, о благоустройстве, о местном самоуправлении.

Проведенный анализ законодательства субъектов позволил выделить основные положения, регулируемые законами субъектов, установившими порядок определения границ прилегающих территорий.

1) Согласование границ прилегающих территорий к зданиям, строениям и сооружениям с их правообладателями.

В соответствии с Законом Мурманской области от 06.11.2018 № 2304-01-ЗМО «О градостроительной деятельности на территории Мурманской области» на законодательном уровне установлено требование о проведении органами местного самоуправления согласования границ прилегающих территорий с собственниками или пользователями зданий, строений, сооружений, земельных участков, находящихся в границах прилегающих территорий, а также с иными заинтересованными физическими и юридическими лицами. В соответствии с указанным законом не менее чем за месяц до утверждения карты-схемы прилегающих территорий ее проект должен быть опубликован, а порядок согласования границ должен быть определен муниципальными правовыми актами.

2) Формирование договорных отношений между органами местного самоуправления и лицами, ответственными за эксплуатацию зданий, строений и сооружений.

Ряд субъектов РФ в региональном законодательстве о прилегающих территориях предусмотрели установление договорных отношений между

¹ <https://minstroyrf.gov.ru/docs/16553/>.

² По данным информационной правовой системы Консультант Плюс.

органами местного самоуправления и лицом, которому вменяется в обязанность содержание прилегающей к зданию, строению, сооружению территории.

Так, в соответствии с ч. 5 ст. 2 Закона Амурской области от 07.11.2018 № 272-ОЗ «О порядке определения границ прилегающих территорий в Амурской области» в случае, если это предусмотрено правилами благоустройства, ширина конкретной прилегающей территории, определенная в соответствии с указанным законом, может увеличиваться по *соглашению* между уполномоченным органом местного самоуправления муниципального образования и собственником, иным законным владельцем соответствующего здания, строения, сооружения, земельного участка.

В законодательстве Самарской области³, определены два возможных способа установления границ прилегающей территории: путем определения в метрах расстояния от здания, строения, сооружения, земельного участка или ограждения до границы прилегающей территории и путем определения границ прилегающей территории *соглашением* об определении границ прилегающей территории, заключаемым между уполномоченным органом и собственником или иным законным владельцем здания, строения, сооружения, земельного участка либо уполномоченным лицом. При этом установлено, что правилами благоустройства территории муниципального образования могут быть установлены оба способа определения границ прилегающей территории при определении условий, исключающих одновременное применение указанных способов к одним и тем же зданиям, строениям, сооружениям, земельным участкам. Также правилами благоустройства территории муниципального образования может быть установлен только один из способов определения границ прилегающей территории.

Законом Белгородской области от 03.07.2018 № 287 «О регулировании отдельных вопросов в сфере благоустройства» не регулируются вопросы установления правоотношений между органами местного самоуправления и лицами, ответственными за содержание зданий по содержанию прилегающих территорий, но предусматривается необходимость заключения соглашения между собственниками и (или) иными законными владельцами зданий, строений, сооружений *в случае наложения их прилегающих территорий* в целях содержания соответствующих участков прилегающих территорий.

3) Критерии и принципы определения границ прилегающих территорий.

Отметим, что в соответствии с Модельным законом правилами благоустройства территории муниципального образования устанавливаются максимальная и минимальная площадь прилегающей территории на территории муниципального образования. Максимальная и минимальная площадь прилегающей территории может быть установлена дифференцированно для различных видов прилегающих территорий, а также в зависимости от расположения зданий, строений, сооружений, земельных участков в существующей застройке, вида их разрешенного использования

³ Закон Самарской области от 13.06.2018 № 48-ГД «О порядке определения границ прилегающих территорий для целей благоустройства в Самарской области».

и фактического назначения, их площади, протяженности общей границы, иных существенных факторов. Максимальная площадь прилегающей территории не может превышать минимальную площадь прилегающей территории более чем на тридцать процентов.

Типовым решением, предложенным Модельным законом, ограничивающим условия определения площади прилегающей территории, критерием *30%-го превышения максимальной площади прилегающей территории над ее минимальным размером* воспользовались 23 субъекта РФ (29%) из 79, принявших законы о порядке определения границ прилегающих территорий.

Также Модельным законом было предложено ввести в законах субъектов РФ нормы, закрепляющие *пять ограничений для определения границ* прилегающих территорий, а именно:

1) в отношении каждого здания, строения, сооружения, земельного участка могут быть установлены границы только одной прилегающей территории, в том числе границы, имеющие один замкнутый контур или два непересекающихся замкнутых контура;

2) установление общей прилегающей территории для двух и более зданий, строений, сооружений, земельных участков, за исключением случаев, когда строение или сооружение, в том числе объект коммунальной инфраструктуры, обеспечивает исключительно функционирование другого здания, строения, сооружения, земельного участка, в отношении которого определяются границы прилегающей территории, не допускается;

3) пересечение границ прилегающих территорий, за исключением случая установления общих смежных границ прилегающих территорий, не допускается;

4) внутренняя часть границ прилегающей территории устанавливается по границе здания, строения, сооружения, земельного участка, в отношении которого определяются границы прилегающей территории;

5) внешняя часть границ прилегающей территории не может выходить за пределы территорий общего пользования и устанавливается по границам земельных участков, образованных на таких территориях общего пользования, или по границам, закрепленным с использованием природных объектов (в том числе зеленым насаждениям) или объектов искусственного происхождения (дорожный и (или) тротуарный бордюр, иное подобное ограждение территории общего пользования), а также по возможности иметь смежные (общие) границы с другими прилегающими территориями (для исключения вклинивания, вкрапливания, изломанности границ, чересполосицы при определении границ прилегающих территорий и соответствующих территорий общего пользования, которые будут находиться за границами таких территорий).

Отметим, что субъекты РФ в своих законах в разном сочетании использовали перечисленные критерии, а также ввели дополнительные к предложенным Модельным законом ограничения определения границ прилегающих территорий, например:

- пересечение границ прилегающих территорий, за исключением случая установления общих смежных границ прилегающих территорий, не допускается (Республика Бурятия, Чукотский АО, Вологодская, Кемеровская, Пензенская области и др.);

- в случае наложения прилегающих территорий, собственники и (или) иные законные владельцы зданий, строений, сооружений, земельных участков осуществляют содержание соответствующих участков прилегающих территорий по соглашению (Белгородская область);

- пересечение границ прилегающей территории с линейным объектом (линией электропередачи, линией связи (в том числе линейно-кабельным сооружением), трубопроводом, автомобильной дорогой, железнодорожной линией и другими подобными сооружениями), тротуаром (для индивидуальных жилых домов и земельных участков, предоставленных для их размещения) не допускается. Размер прилегающей территории определяется до пересечения с выделенным для линейного объекта земельным участком, охранной зоной, ограждением, дорожным бордюром, тротуаром (для индивидуальных жилых домов и земельных участков, предоставленных для их размещения) (Тульская область).

Еще одним типовым решением, которое предложено Модельным законом, является *перечень территорий*, которые могут входить в состав прилегающих территорий:

1) пешеходные коммуникации, в том числе тротуары, аллеи, дорожки, тропинки;

2) палисадники, клумбы;

3) иные территории общего пользования, установленные правилами благоустройства, за исключением дорог, проездов и других транспортных коммуникаций, парков, скверов, бульваров, береговых полос, а также иных территорий содержание которых является обязанностью правообладателя в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Указанное предложение было закреплено в региональном законодательстве 24 субъектов РФ (республики Бурятия, Ингушетия, Воронежская, Смоленская области и др.). Законом Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 22.12.2018 № 116-оз «Об отдельных вопросах, регулируемых правилами благоустройства территорий муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, и о порядке определения границ прилегающих территорий» перечень территорий, которые могут входить в состав прилегающих территорий, *дополнен* контейнерными площадками для складирования твердых коммунальных отходов, хозяйственными площадками и иными территориями общего пользования, установленными правилами благоустройства территории муниципального образования.

При определении *размеров прилегающих территорий* ряд субъектов РФ (Республика Алтай, Карелия, Вологодская, Волгоградская области и др.), в своих законах ограничились лишь указанием, что границы прилегающей территории определяются органами местного самоуправления в правилах

благоустройства территории муниципального образования. При этом региональное законодательство отдельных субъектов РФ содержит общее указание на то, что границы прилегающих территорий определяются в зависимости от вида разрешенного использования, функционального назначения, площади и иных факторов.

В то же время некоторые субъекты РФ (Республика Марий Эл, Архангельская, Белгородская области и др.) установили в своих законах конкретные размеры (диапазоны размеров) прилегающих территорий в метрах (от 0 до 120 метров в разных субъектах РФ) по периметру зданий, строений, сооружений с различной степенью дифференциации размера прилегающей территории в зависимости от вида, типа и назначения объекта.

4) Схема границ прилегающих территорий.

Почти в 50 субъектах РФ законами о порядке определения границ прилегающих территорий с разной степенью детализации предусматривается отображение границ прилегающих территорий на схеме, карте-схеме.

Некоторые из указанных субъектов РФ (г. Санкт-Петербург, Республика Бурятия, Волгоградская, Кемеровская области и др.) вводят требование о подготовке схемы границ прилегающей территории на кадастровом плане территории.

Некоторые субъекты РФ (Республика Бурятия, Чукотский АО, Волгоградская, Ростовская, Самарская области и др.) установили требования к содержанию схемы, которые предусматривают отражение на схеме кадастрового номера и адреса здания, строения, сооружения, земельного участка, в отношении которого установлены границы прилегающей территории, площади прилегающей территории, условного номера прилегающей территории. При этом ряд субъектов РФ, установивших в своих законах необходимость подготовки схем, установили обязательность подготовки схемы границ прилегающих территорий исключительно в электронном виде.

5. Опубликование информации о границах прилегающих территорий к зданиям, строениям и сооружениям.

В законах 35 субъектов РФ (Республика Коми, Ненецкий автономный округ, Ростовская, Челябинская области и др.), установивших правовое регулирование вопросов определения границ прилегающих территорий, предусматривается обязательное опубликование утвержденных схем границ прилегающих территорий в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, и размещение схемы границ прилегающих территорий на официальном сайте муниципального образования в сети Интернет.

6. Использование государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности для размещения информации о границах прилегающей территории.

Отметим, что лишь 16 субъектов РФ (республики Дагестан, Тыва, Чукотский АО, Воронежская, Кемеровская, Иркутская области и др.) в своих законах о порядке определения границ прилегающих территорий установили

обязательность включения информации об установлении границ прилегающих территориях в ГИСОГД.

По представленному на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края проекту закона отметим следующие **проблемные моменты**.

1. В целом отметим, что ряд норм представленного проекта закона носит общий, отсылочный характер, предоставляя регулирование отдельных положений по определению границ прилегающих территорий представительным органам муниципальных образований.

В частности, проектом закона установлен минимальный набор критериев (по сравнению с другими субъектами РФ и нормами Модельного закона) определения границ прилегающих территорий (определение границ прилегающих территорий в зависимости от функционального назначения и (или) иных характеристик объектов, применительно к которому устанавливается прилегающая территория; исключение из границ прилегающих территорий дорог, проездов и других объектов транспортной инфраструктуры, парков, скверов, бульваров, береговых полос и др.; запрет на пересечение границ прилегающих территорий).

Данный подход к установлению порядка определения границ прилегающих территорий, на наш взгляд, может привести к большой вариативности регулирования данных вопросов органами местного самоуправления. Считаем, что в рамках реализации полномочий по определению *порядка* определения границ прилегающих территорий краевым законом должны быть сформулированы более четкие и точные подходы к регулированию рассматриваемой сферы.

2. Согласно проекта закона определение границ прилегающих территорий осуществляется представительными органами муниципальных образований. В тоже время, согласно ст. 45.1 Федерального закона № 131-ФЗ определение границ прилегающих территорий отнесено к вопросам регулирования *правилами благоустройства* территории муниципального образования, которые утверждаются представительным органом соответствующего муниципального образования.

3. В соответствии с представленным проектом закона правилами благоустройства территории муниципальных образований могут быть предусмотрены требование об отображении границ прилегающих территорий и способы их визуализации, в том числе путем разработки карт и (или) иных документов, отображающих границы прилегающих территорий, и (или) путем отображения границ прилегающих территорий в информационных системах, открытых для общего доступа.

Из данных формулировок неясно, о каких иных документах, отображающих границы прилегающих территорий, и открытых для общего доступа информационных системах идет речь, что также может привести к неоднородной практике применения данной нормы органами местного самоуправления.

Отметим, что Модельным законом предлагаются к включению в региональные законы нормы, в соответствии с которыми границы прилегающей территории отображаются на схеме границ прилегающей территории на кадастровом плане территории (далее – Схема), в которой указываются кадастровый номер и адрес здания, строения, сооружения, земельного участка, в отношении которого установлены границы прилегающей территории, площадь, условный номер прилегающей территории. Также Модельным законом предлагаются положения о том, каким органом, за счет каких средств, в какой форме осуществляется подготовка Схемы. При этом отмечается, что форма Схемы, требования к ее подготовке, а также требования к точности и методам определения координат характерных точек границ прилегающей территории устанавливаются уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Также отметим, что в 2018 году ГрК РФ был дополнен требованиями о необходимости наполнения и использования государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (далее – ГИСОГД) в различных областях градостроительного регулирования. Открытость и наполненность ГИСОГД является одним из залогов сбалансированности решений уполномоченных органов и вовлеченности в информирование о градостроительных решениях максимального количества заинтересованных лиц. Считаем, целесообразным предусмотреть в представленном проекте закона размещение информации об установлении границ прилегающих территорий в ГИСОГД.

В связи с вышеизложенным и с учетом устранения проблемных моментов, считаем, что принятие проекта закона будет **актуальным** и иметь **положительные последствия**, связанные с установлением единого подхода к определению органами местного самоуправления Пермского края границ прилегающих территорий и, как следствие, обеспечение участия, в том числе финансового, собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков в содержании прилегающих территорий.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная