

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 26 июня 2024 года № 355

Об утверждении результатов проведенного мониторинга правоприменения областного закона от 14 ноября 2018 года № 118-оз "О порядке определения органами местного самоуправления границ прилегающих территорий на территории Ленинградской области"

Законодательное собрание Ленинградской области **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить прилагаемые результаты проведенного мониторинга правоприменения областного закона от 14 ноября 2018 года № 118-оз "О порядке определения органами местного самоуправления границ прилегающих территорий на территории Ленинградской области".

2. Разместить настоящее постановление на официальном сайте Законодательного собрания Ленинградской области в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и включить его в ежегодный доклад о состоянии законодательства Ленинградской области.

3. Контроль за исполнением постановления возложить на постоянную комиссию по местному самоуправлению, административно-территориальному устройству, государственной и муниципальной службе Ленинградской области.

4. Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель
Законодательного собрания

С. Бебенин

УТВЕРЖДЕНЫ
постановлением
Законодательного собрания
Ленинградской области
от 26 июня 2024 года № 355
(приложение)

РЕЗУЛЬТАТЫ
проведенного мониторинга правоприменения областного закона
от 14 ноября 2018 года № 118-оз "О порядке определения органами
местного самоуправления границ прилегающих территорий
на территории Ленинградской области"

1. Информационно-аналитические материалы о состоянии законодательства Ленинградской области

1.1. Общие положения

Областной закон от 14 ноября 2018 года № 118-оз "О порядке определения органами местного самоуправления границ прилегающих территорий на территории Ленинградской области" (далее – областной закон № 118-оз) принят Законодательным собранием Ленинградской области 24 октября 2018 года, подписан Губернатором Ленинградской области 14 ноября 2018 года, опубликован на официальном интернет-портале Администрации Ленинградской области <http://www.lenobl.ru> 14 ноября 2018 года, на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> 15 ноября 2018 года и вступил в силу 25 ноября 2018 года.

Областной закон № 118-оз принят в пределах полномочий, предоставленных федеральным законодательством, порядок принятия (обнародования) правового акта соблюден.

Областным законом № 118-оз в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс РФ) устанавливается порядок определения органами местного самоуправления границ прилегающих территорий на территории Ленинградской области.

Целью областного закона № 118-оз является создание правовой основы, которая позволяет органам местного самоуправления Ленинградской области урегулировать в правилах благоустройства вопросы участия собственников и (или) иных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков в содержании прилегающих территорий.

1.2. Информация о тенденциях и потребностях законодательного регулирования общественных отношений в сфере определения органами местного самоуправления границ прилегающих территорий на территории Ленинградской области

Анализ законодательства и правоприменительной практики показал, что прилегающие территории, как объекты правового регулирования, вовлечены в различные виды общественных отношений. Однако в первую очередь данные территории включены в общественные отношения в сфере благоустройства.

В соответствии со статьей 42 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Одним из средств реализации данного конституционного права является благоустройство территории.

Существующая в Российской Федерации система регулирования вопросов развития городской среды и благоустройства населенных пунктов базируется, в том числе, на таких документах, как послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (далее – Послание Президента РФ Федеральному Собранию), Указы Президента Российской Федерации (далее – Указы Президента РФ).

На протяжении нескольких последних лет в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию, Указах Президента РФ последовательно раскрывается данная проблематика, а также определяются пути решения поставленных задач.

С 1 января 2017 года в Российской Федерации началась реализация федерального проекта "Городская среда", в рамках которого осуществлялось поэтапное благоустройство дворовых территорий и мест массового отдыха.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию 1 марта 2018 года вопросы благоустройства рассматривались на программном уровне.

В развитие данного Послания был подписан Указ Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года".

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию, состоявшемся 29 февраля 2024 года, также отмечалась важность благоустройства городов и сельских территорий.

Указом Президента РФ от 7 мая 2024 года № 309 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года" комфортная и безопасная среда для жизни определена в качестве национальной цели развития Российской Федерации.

Необходимо отметить, что до 2017 года полномочия органов местного самоуправления по установлению порядка участия собственников в благоустройстве (в том числе прилегающих территорий) не могли быть полноценно реализованы в связи с неполнотой регулирования ряда вопросов, в том числе отсутствием понятийного аппарата.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) организация благоустройства территории муниципального образования, в том числе установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий (далее – порядок участия собственников в благоустройстве) отнесена к вопросам местного значения органов местного самоуправления. Указанный порядок участия собственников в благоустройстве устанавливается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Реализация органами местного самоуправления данного полномочия влекла за собой наложение на собственников зданий (помещений, сооружений) обязанности по содержанию прилегающей территории, не находящейся в их собственности или не принадлежащей им на ином вещном праве, что вступало в противоречие с требованиями федерального законодательства (статьи 210 Градостроительного кодекса РФ).

Данная позиция подтверждалась и судебной практикой: в отдельных субъектах Российской Федерации правила благоустройства территории муниципального образования в части положений, устанавливающих обязанность участия собственников в благоустройстве, были признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими.

Суды указывали, что такая обязанность может быть возложена либо на основании федерального закона, либо на основании договора, в то время как ранее федеральные законы такой обязанности не предусматривали (Определение Верховного Суда РФ от 12 марта 2015 года по делу № 310-КГ14-4599, А09-10816/2013).

Одним из ключевых федеральных законов, принятых в 2017 году, стал Федеральный закон от 29 декабря 2017 года № 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).

Федеральным законом № 463-ФЗ благоустройство территории введено в понятийный аппарат Градостроительного кодекса РФ в качестве одного из направлений градостроительной деятельности, при этом понятиям "благоустройство территории", "прилегающая территория" и "элементы благоустройства" даны легальные определения.

В частности, под благоустройством территории понимается деятельность по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства территории муниципального образования, направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, по содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том

числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий.

Прилегающая территория определена как 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.

Утверждение правил благоустройства территории соответствующего муниципального образования, осуществление контроля за их соблюдением, а также организация благоустройства территории в соответствии с указанными правилами отнесены к вопросам местного значения поселений, городских округов и внутригородских районов в сфере благоустройства.

В Федеральном законе № 463-ФЗ был определен перечень вопросов, которые могут быть урегулированы правилами благоустройства территории. К таким вопросам относятся, в частности, участие, в том числе финансовое, собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков в содержании прилегающих территорий и вопросы определения порядка участия граждан и организаций в реализации мероприятий по благоустройству.

В Градостроительном кодексе РФ устанавливается обязанность лица, ответственного за эксплуатацию здания, строения, сооружения, принимать участие, в том числе финансовое, в содержании прилегающих территорий в случаях и порядке, которые определяются правилами благоустройства территории. При этом порядок определения границ прилегающих территорий устанавливается законом субъекта Российской Федерации (пункт 37 статьи 1 Градостроительного кодекса РФ).

Необходимо отметить, что императивность указанного нормативного предписания подтверждается судебной практикой Верховного Суда Российской Федерации (например, апелляционные определения Верховного Суда Российской Федерации от 5 июля 2019 года № 2-АПА19-5, от 18 сентября 2019 года № 19-АПА19-12, от 27 ноября 2019 года № 25-АПА19-6).

Таким образом, в настоящее время правовую основу законодательной конструкции "прилегающие территории" составляют нормы Градостроительного кодекса РФ (подпункты 36 и 37 статьи 1, часть 9 статьи 55²⁵) и Федерального закона № 131-ФЗ (подпункты 13 и 14 части 2 статьи 45¹), законов субъектов Российской Федерации, устанавливающих порядок определения органами местного самоуправления границ прилегающих территорий, а также правил благоустройства, устанавливающих такие границы, случаи и порядок участия собственников в содержании прилегающей территории.

После внесения изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ в части благоустройства территорий муниципальных образований Минстроем России в целях оказания методической поддержки субъектам РФ был подготовлен "Модельный закон субъекта Российской Федерации "О порядке определения

органами местного самоуправления границ прилегающих территорий" (далее – модельный закон субъекта РФ).

Модельным законом субъекта РФ органам государственной власти субъектов РФ в качестве методической помощи был предложен ряд типовых решений, касающихся критериев и принципов определения границ прилегающих территорий.

Анализ законодательной практики субъектов РФ показал, что большинство субъектов РФ, в том числе Ленинградская область, пошли по пути, предложенному Минстроем России, и приняли законы о порядке определения границ прилегающих территорий правилами благоустройства территории муниципального образования, частично или полностью используя предложенные в модельном акте нормы.

Вместе с тем в ходе мониторинга правоприменения в законах субъектов РФ выявлены примеры конкретизации предложенных Минстроем России нормативных предписаний, а также особенности регулирования отдельных положений, заслуживающие внимания и изучения.

В соответствии с модельным законом субъекта РФ максимальная и минимальная площадь прилегающей территории, устанавливаемая правилами благоустройства, может быть дифференцирована для различных видов прилегающих территорий, а также в зависимости от расположения зданий, строений, сооружений, земельных участков в существующей застройке, вида их разрешенного использования 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.

Таким типовым решением, ограничивающим условия определения прилегающей территории единственным критерием 30-ти процентного превышения максимальной площади прилегающей территории над ее минимальным размером, воспользовались ряд субъектов, в частности, Брянская, Смоленская области.

Некоторые регионы (Республика Марий Эл, Амурская, Архангельская, Астраханская, Белгородская, Курганская области, Санкт-Петербург и другие), установили в своих законах конкретные размеры прилегающих территорий в метрах по периметру зданий, строений, сооружений с различной степенью дифференциации размера прилегающей территории в зависимости от вида и назначения объекта.

Ряд субъектов РФ (Архангельская область, Ярославская область, Республика Мордовия) закрепили норму о том, что, если при определении границ прилегающей территории происходит наложение прилегающих территорий земельных участков, зданий, строений, сооружений на прилегающие территории других земельных участков, зданий, строений, сооружений, то границы определяются по линии, проходящей на равном удалении от границ наложения прилегающих территорий соответствующих земельных участков, зданий, строений, сооружений.

Единственным субъектом РФ, предлагающим учитывать наличие красных линий при определении границ прилегающих территорий, является Кировская область (в соответствующем региональном нормативном правовом акте указано, что "при наличии установленных в соответствии с законодательством красных линий границы прилегающей территории определяются с их учетом").

Отдельно обращает на себя внимание содержащаяся в законе Белгородской области норма, согласно которой для населенных пунктов, в которых отсутствует дорожно-уличная сеть с твердым покрытием, не проложены и не подведены к жилым домам сети электроснабжения в отношении земельных участков, принадлежащих физическим лицам, вне зависимости от наличия либо отсутствия на них объектов недвижимости, границы прилегающей территории не определяются.

В законе Самарской области установлены основные принципы определения границ прилегающих территорий, к которым отнесены, в частности, учет местных условий, открытость и доступность информации в сфере обеспечения благоустройства территории о состоянии объектов и элементов благоустройства, о собственниках и иных законных владельцах зданий, строений, сооружений, земельных участков, а также об уполномоченных лицах.

Кроме того, закон Самарской области предоставляет органам местного самоуправления возможность выбора одного из двух (или обоих), предусмотренных законом, способов установления границ прилегающей территории:

путем определения в метрах расстояния от здания, строения, сооружения, земельного участка или ограждения до границы прилегающей территории с учетом особенностей, предусмотренных законом;

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.

В законе Архангельской области детально регламентированы этапы определения границ прилегающих территорий, под которыми понимаются: определение конкретных пределов границ прилегающих территорий, закрепление границ прилегающих территорий, доведение информации о закрепленных границах прилегающих территорий до сведения собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков, а также лиц, ответственных за эксплуатацию зданий, строений, сооружений.

Кроме того, Архангельская область единственная предусмотрела также и нормы, устанавливающие порядок изменения ранее закрепленных границ прилегающих территорий и возможные случаи для такого изменения.

В законе Калужской области закреплены положения не только о порядке определения прилегающей территории, но и, в качестве приложения к закону,

утверждены примерные правила благоустройства территорий городских и сельских поселений, городских округов этого региона. В указанных правилах содержится детальное разграничение обязанностей по содержанию прилегающих к зданиям территорий, определяющее сферу ответственности органов местного самоуправления по проведению работ по благоустройству, а также приведен порядок взаимодействия органов местного самоуправления с собственниками и (или) иными законными владельцами зданий, строений, сооружений, земельных участков по участию в содержании прилегающих территорий.

Одним из типовых решений, которым также воспользовались некоторые субъекты РФ (Республики Калмыкия, Хакасия, Смоленская, Ленинградская области), было закрепление пяти ограничений для определения границ прилегающих территорий:

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 несколько непересекающихся замкнутых контуров;

2) не допускается 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;

3) не допускается пересечение границ прилегающих территорий;

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.

Отдельно следует обратить внимание на проблематику, связанную с регулированием вопросов содержания прилегающих территорий многоквартирных домов (далее – МКД).

В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом (далее – МКД), с момента постановки его на государственный кадастровый учет является общей долевой собственностью собственников помещений в МКД. В соответствии с нормами гражданского права бремя содержания имущества является обязанностью его собственника.

Невзирая на произведенное федеральным законодателем исключение сформированных земельных участков под МКД из сферы регулирования прилегающих территорий как объектов, подлежащих содержанию, ряд субъектов РФ (Белгородская область, Приморский край) в своих региональных

законах устанавливает границы прилегающих к МКД территорий в метрах по периметру объекта с целью законодательного закрепления требований по содержанию прилегающей к МКД территории в законодательно установленных дополнительных размерах, не учитывающих фактически сложившее землепользование под МКД.

Федеральным законом № 131-ФЗ и Градостроительным кодексом РФ предусмотрены случаи, когда исключается обязанность собственников помещений в МКД участвовать в содержании прилегающей территории:

- 1) земельные участки под МКД не образованы;
- 2) земельные участки под МКД образованы по границам таких домов.

Тем не менее, такие исключения обуславливают стремление органов местного самоуправления распространить обязанность по содержанию прилегающей территории на всех собственников помещений и в тех случаях, когда земельные участки под МКД не образованы или образованы по границам таких домов. Что, в свою очередь, послужило поводом для появления судебной практики, в которой признаны недействующими правила благоустройства значительного числа муниципальных образований (например, городов Киров, Липецк, Ставрополь, Ульяновск, Сегежа Республики Карелия, Боготол Красноярского края, Волхов Волховского муниципального района Ленинградской области, Первоуральск Свердловской области, Копейского городского округа Челябинской области).

По информации Совета муниципальных образований Ленинградской области, администрацией Сосновоборского городского округа в 2023 году рассматривалось обращение гражданина в адрес Губернатора Ленинградской области о несогласии с установлением границ прилегающих территорий для всех без исключения многоквартирных жилых домов, в том числе тех, под которыми земельные участки не образованы и не поставлены на кадастровый учет. Принято решение о внесении изменений в схему границ прилегающей территории.

Кроме того, в указанном обращении предлагалось в полном объеме урегулировать вопрос определения прилегающих территорий, порядок определения и описания границ прилегающих территорий, детально закрепить требования к оформлению графической части описания границ прилегающей территории на региональном уровне.

Что касается способов и формы описания границ, то в соответствии с региональными законами, принятыми, например, в Республике Дагестан, Республике Крым, Ростовской, Мурманской областях, Ненецком и Чукотском автономных округах, формы схемы границ прилегающей территории, требования к их подготовке, а также требования к точности и методам определения координат характерных точек границ устанавливаются уполномоченными органами исполнительной власти (в основном эти функции выполняют органы исполнительной власти, уполномоченные в сфере градостроительной деятельности).

Для отдельных субъектов РФ характерно закрепление на региональном уровне вариативности описания местоположения границ прилегающих территорий (например, законом Орловской области предусмотрено, что орган местного самоуправления муниципального образования для определения границ прилегающих территорий разрабатывает и утверждает один или несколько нижеперечисленных видов описания местоположения границ прилегающих территорий: текстовое описание местоположения границ прилегающих территорий; графическое описание местоположения границ прилегающих территорий; описание местоположения границ прилегающих территорий посредством определения координат характерных точек границ прилегающих территорий в системе координат, используемой для ведения Единого государственного реестра недвижимости).

Модельным законом субъекта РФ предусмотрено, что границы прилегающей территории отображаются на схеме границ прилегающей территории на кадастровом плане территории с указанием кадастрового номера, адреса здания, строения, сооружения, условного номера прилегающей территории.

В большинстве законов субъектов РФ с разной степенью детализации предусматривается отображение границ прилегающих территорий на такой "схеме".

Закон Челябинской области предоставляет разработчикам право выбора, предусматривая, что "граница прилегающей территории отображается на схеме границы прилегающей территории на кадастровом плане территории или на карте-схеме границы прилегающей территории (при наличии таковой)".

В законах Архангельской и Самарской областей предусматривается подготовка "карты-схемы".

В большинстве случаев требования к содержанию схемы, установленные в законах субъектов РФ, сводятся к необходимости отражать на схеме: кадастровый номер и адрес здания, строения, сооружения, земельного участка, в отношении которого установлены границы прилегающей территории, площадь прилегающей территории, условный номер прилегающей территории.

Более серьезный объем требований к содержанию карты-схемы предусматривает закон Самарской области, в котором указано, что карта-схема подготавливается собственником или иным законным владельцем здания, строения, сооружения, земельного участка либо уполномоченным лицом на бумажном носителе в произвольной форме и должна содержать, кроме адреса либо обозначения места расположения, сведения о собственнике и (или) ином законном владельце здания, строения, сооружения, земельного участка, а также уполномоченном лице, схематическое изображение границ здания, строения, сооружения, земельного участка; схематическое изображение границ территории, прилегающей к зданию, строению, сооружению, земельному участку; схематическое изображение, наименование (наименования) элементов благоустройства, попадающих в границы прилегающей территории.

Важным аспектом порядка определения границ прилегающих территорий является способ утверждения таких границ.

В ряде регионов (Московская, Белгородская, Ленинградская области) установлен одинаковый алгоритм утверждения схемы границ прилегающих территорий (такое утверждение осуществляется представительным органом муниципального образования в составе правил благоустройства территории муниципального образования).

Однако подобное законодательное решение вызывает вопросы с точки зрения необходимости утверждения схемы прилегающих территорий именно представительным органом, поскольку в таком случае требуется обеспечение проведения публичных слушаний (с целью выявления мнения граждан относительно того, что содержание прилегающей к зданию территории и ее благоустройство будут осуществлять не органы местного самоуправления, а правообладатель здания).

Вместе с тем законодательные акты некоторых субъектов РФ предусматривают утверждение схемы границ прилегающих территорий уполномоченным органом, которым может являться как местная администрация, так и иной орган местного самоуправления (Волгоградская, Воронежская, Калининградская, Мурманская области).

Законом Архангельской области предусматривается утверждение карт-схем границ прилегающих территорий муниципальными правовыми актами местных администраций муниципальных образований.

Представляется, что такая практика существенно упрощает механизм утверждения карт-схем границ прилегающих территорий, а также внесения в них изменений.

Особую актуальность данному вопросу придает тенденция к преобразованиям муниципальных образований и формированию муниципальных округов.

Областным законом от 2 мая 2024 года № 50-оз "Об объединении поселений, входящих в состав Гатчинского муниципального района Ленинградской области, наделении вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа и о внесении изменений в областной закон "Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его изменения" создан Гатчинский муниципальный округ.

В областном законе № 118-оз типовые положения модельного закона субъекта РФ учтены частично, органам местного самоуправления предоставлены максимальные права самостоятельно устанавливать границы прилегающих территорий, учитывая специфику территории, имеющиеся объекты недвижимости, особенности застройки и территорий общего пользования, в содержании которых требуется содействие.

Областным законом № 118-оз, в числе прочего, предусматривается:

определение границ прилегающих территорий правилами благоустройства путем включения в них графической схемы местоположения границ прилегающих

территорий на кадастровом плане территории, подготовленной в форме электронного документа и (или) на бумажном носителе, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" или с использованием иных технологических и программных средств;

право органов местного самоуправления устанавливать в правилах благоустройства дополнительные требования к порядку определения границ прилегающих территорий, не противоречащие федеральному и областному законодательствам.

Областной закон № 118-оз не предусматривает утверждения единой для всей Ленинградской области формы графической схемы, исходя из концепции предоставления самостоятельности органам местного самоуправления, а также учитывая разный уровень кадрового, технического, финансового и иного обеспечения.

Как показывает региональная законодательная практика, практически всеми субъектами РФ, включая Ленинградскую область, приняты региональные законы, устанавливающие порядок определения органами местного самоуправления границ прилегающих территорий с частичным учетом предложенных модельным законом субъекта РФ типовых решений и индивидуальными особенностями регулирования, предполагающими различную степень свободы для муниципального нормотворчества. Значительная часть субъектов РФ в своих региональных законах детально регулирует указанные правоотношения.

В этой связи перспективным направлением совершенствования регулирования общественных отношений в данной сфере видится проработка вопроса об установлении в областном законе № 118-оз дополнительного регулирования отдельных вопросов порядка определения органами местного самоуправления границ прилегающих территорий в целях более полного и качественного регулирования данных отношений.

1.3. Оценка эффективности действия областного закона № 118-оз

За весь период действия областного закона № 118-оз изменения в него не вносились.

Одним из критериев эффективности областного закона является наличие принятых в целях его реализации нормативных правовых актов (в том числе муниципальных).

В соответствии с пунктом 14 части 2 статьи 45¹ Федерального закона № 131-ФЗ правила благоустройства территории муниципального образования могут регулировать вопросы определения границ прилегающих территорий в соответствии с порядком, установленным законом субъекта Российской Федерации.

Согласно порядку, установленному областным законом № 118-оз, границы прилегающих территорий определяются в соответствии с правилами благоустройства в случае, если правилами благоустройства предусмотрено

участие, в том числе финансовое, собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков (далее также – ответственные лица, владельцы объектов недвижимости) в содержании прилегающих территорий (за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в МКД, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов).

В силу положений статьи 3 областного закона №118-оз (пункт 7) установление и изменение границ прилегающей территории осуществляется путем утверждения представительным органом муниципального образования графической схемы в составе правил благоустройства.

По результатам анализа нормативных правовых актов, принятых органами местного самоуправления порядка 60 муниципальных образований Ленинградской области и размещенных в Федеральном регистре муниципальных нормативных правовых актов Российской Федерации, выявлено, что правилами благоустройства территории муниципальных образований устанавливаются общие требования по определению границ прилегающих территорий.

Порядок участия в содержании и благоустройстве прилегающих территорий для граждан и хозяйствующих субъектов утвержден в правилах благоустройства 18 муниципальных образований. При этом определяются виды мероприятий по содержанию прилегающих территорий, которые обязаны выполнять лица, ответственные за эксплуатацию здания, строения, сооружения (за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в МКД, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов), и виды мероприятий по содержанию прилегающих территорий и расположенных на них объектах, которые выполняются за счет средств местного бюджета, в соответствии с муниципальной программой или за счет средств лиц, повредивших элементы благоустройства.

Также в правилах благоустройства содержатся положения об утвержденном общем перечне работ по содержанию прилегающих территорий, при этом на собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков, за которыми закреплены данные территории, возлагается обязанность по содержанию прилегающей территории, а не участие в ее содержании, как это предусмотрено частью 9 статьи 55²⁵ Градостроительного кодекса РФ.

Графические схемы местоположения границ прилегающей территории на кадастровом плане (далее также – графические схемы) утверждены в соответствии со статьей 3 областного закона №118-оз в составе правил благоустройства восьми муниципальных образований (например, Госненского городского поселения Госненского муниципального района, Тихвинского городского поселения Тихвинского муниципального района, города Выборга, Селезневского и Гончаровского сельских поселений Выборгского муниципального района).

В 32 муниципальных образованиях вместо графической схемы используются альтернативные областному закону № 118-оз способы установления границ прилегающей территории.

Например, правилами благоустройства территорий муниципальных образований Шлиссельбургского городского поселения Кировского муниципального района, Любанского городского поселения Тосненского муниципального района, Кингисеппского городского поселения Кингисеппского муниципального района, Гостилицкого сельского поселения Ломоносовского муниципального района, Кисельнинского сельского поселения Волховского муниципального района определяются:

расстоянием от здания, строения, сооружения, земельного участка или ограждения до границы прилегающей территории (в метрах);

соглашением об определении границ прилегающей территории, заключаемым между уполномоченным органом и собственником или иным законным владельцем здания, строения, сооружения, земельного участка либо уполномоченным лицом по форме, предусмотренной приложением к правилам благоустройства (в этом случае приложением к соглашению является карта-схема прилегающей территории, детально регламентируется порядок подготовки такого документа, а также процедурные вопросы согласования проекта соглашения об определении границ прилегающей территории с законными владельцами указанных объектов недвижимости).

Установление границ прилегающей территории осуществляется путем утверждения местной администрацией схемы границ прилегающей территории (Важинское городское поселение Подпорожского муниципального района).

Также в правилах благоустройства некоторых муниципальных образований предусматривается, что в случае отсутствия схемы границ прилегающей территории, а также при изменении границ земельного участка границы "закрепленной территории" в населенных пунктах устанавливаются в метрах в зависимости от вида и назначения объекта недвижимости, например, для отдельно стоящих объектов – 15 метров по периметру предоставленной территории; для МКД – 15 метров по периметру предоставленной территории с выделением места под контейнерную площадку (Трубнокоборское сельское поселение); на улицах с двухсторонней застройкой – по длине занимаемого участка, по ширине – до проезжей части улицы; на улицах с односторонней застройкой – по длине занимаемого участка, а по ширине – на всю ширину улицы, включая противоположный тротуар и 10 метров за тротуаром (Борское сельское поселение Бокситогорского муниципального района Ленинградской области).

В данном случае необходимо обратить внимание на то, что согласно позиции Третьего кассационного суда общей юрисдикции, выраженной в определении от 30 января 2023 года № 88-1910/2023 по делу № 2-17/2022, единственным допустимым доказательством закрепления за лицом, ответственным за эксплуатацию здания, строения, сооружения, прилегающей территории, включая ее границы, являются правила благоустройства

(в том числе схема границ прилегающих территорий, являющаяся неотъемлемой частью правил благоустройства), размещенные на официальном сайте муниципального образования.

В этой связи отсутствие утвержденной в соответствии с областным законом № 118-оз графической схемы в составе правил благоустройства, которые предусматривают обязанность участия лиц, ответственных за эксплуатацию здания, строения, в содержании прилегающей территории, может вызвать затруднение в процессе доказывания в случае судебных споров.

С учетом изложенного можно сделать вывод об отсутствии единообразного подхода к регулированию органами местного самоуправления отношений, связанных с участием ответственных лиц (владельцев объектов недвижимости) в содержании прилегающей территории, в том числе в части определения порядка исполнения этой обязанности, возложенной на них непосредственно федеральным законом (случаи, формы, объем такого участия, способы определения границ прилегающих территорий, порядок утверждения схемы границ прилегающих территорий).

Данное обстоятельство обусловлено тем, что областным законом № 118-оз муниципальным образованиям Ленинградской области предоставлен максимально возможный объем прав в сфере самостоятельного установления границ прилегающих территорий (с учетом специфики территории, имеющих объектов недвижимости, особенностей застройки и территорий общего пользования, в содержании которых требуется содействие).

Однако в ходе реализации областного закона № 118-оз выявлены проблемы, связанные в том числе с отсутствием единого и детализированного механизма определения границ прилегающих территорий.

По мнению Администрации Подпорожского муниципального района Ленинградской области, широту дискреционных полномочий органов местного самоуправления при определении границы прилегающей территории создает отсутствие в областном законе № 118-оз установленных предельно допустимых размеров прилегающей территории для конкретных видов объектов.

Администрация Большеврудского сельского поселения Волосовского муниципального района одной из проблем, возникающих при определении границ прилегающей территории, называет указание точных параметров для формирования прилегающей территории и дальнейшего ее содержания.

Также, по мнению Администрации Подпорожского района, проблему составляет отсутствие в областном законе № 118-оз процедуры согласования с собственниками, арендаторами, иными лицами, использующими здания, строения, сооружения, земельные участки, на которых будет возложена обязанность по участию в содержании прилегающей территории, реализации данной обязанности.

Кроме того, вызывает существенное затруднение проведение процедуры утверждения графических схем, а также внесение в них изменений, поскольку в соответствии с областным законом № 118-оз графическая схема утверждается представительным органом муниципального образования в составе правил

благоустройства, и в связи с этим должно быть обеспечено проведение публичных слушаний, что требует существенных временных затрат. Ввиду указанных обстоятельств в правилах благоустройства Подпорожского городского поселения до настоящего времени графические схемы не утверждены.

По информации Совета депутатов Агалатовского сельского поселения Всеволожского муниципального района, графические схемы местоположения границ прилегающих территорий не утверждены в связи с невозможностью формирования указанных схем в отношении каждого объекта, расположенного на территории муниципального образования, за счет средств местного бюджета.

На недостаточность финансовой, организационной, кадровой обеспеченности при реализации областного закона № 118-оз в связи с отсутствием бюджетных средств в муниципальном образовании указывает и администрация Рахьинского городского поселения Всеволожского муниципального района.

Вместе с тем имеется заслуживающая внимания положительная практика реализации областного закона №118-оз. Например, в Тихвинском городском поселении Тихвинского муниципального района в составе правил благоустройства утверждена схема границ прилегающих территорий, которая размещена на официальном сайте Тихвинского района в виде графической схемы и на космическом снимке. Рабочие выписки из схемы создаются на аэро съемке с указанием границ земельного участка и границ утвержденных границ прилегающей территории, площади, адреса.

Администрацией Тихвинского городского поселения с учетом границ прилегающих территорий, определяющих зону ответственности за содержание территорий населенных пунктов, проводятся претензионная работа и организационные мероприятия по содержанию прилегающих территорий, а также связанные с внедрением системы границ прилегающих территорий в сельские поселения Тихвинского муниципального района и переводом их в цифровой формат.

Необходимо отметить, что ответственность за нарушение установленного правилами благоустройства территории муниципального образования порядка 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 МКД, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов) в содержании прилегающих территорий предусмотрена в виде предупреждения или штрафа статьей 4.15 областного закона от 2 июля 2003 года № 47-оз "Об административных правонарушениях" (далее – областной закон № 47-оз).

По информации администрации Тихвинского муниципального района, в период с 2019 по 2023 годы по статье 4.15 областного закона № 47-оз было возбуждено и рассмотрено 23 дела в 2019 году, 45 дел в 2020 году, 34 дела в 2021 году, 57 дел в 2022 году, 20 дел в 2023 году.

В Госненском городском поселении Госненского муниципального района решением представительного органа муниципального образования утверждены

схемы уборки (очистки) территорий. Таким образом регламентируются отношения, связанные с участием ответственных лиц в содержании прилегающих территорий в части разграничения зоны их ответственности, что будет способствовать оценке действий лиц при рассмотрении дел об административном правонарушении в рамках областного закона № 47-оз.

В некоторых муниципальных образованиях, например, в Аннинском городском поселении Ломоносовского муниципального района, для граждан предусмотрена возможность сообщать об административных правонарушениях в сфере благоустройства, в том числе касающихся содержания прилегающих территорий, через официальный сайт муниципального образования посредством заполнения электронной формы заявления.

Однако данная практика широко не распространена.

С учетом изложенного представляется, что для достижения целей областного закона № 118-оз правовые и организационные условия в целом созданы.

Вместе с тем анализ приведенной информации позволяет сделать вывод о том, что отсутствие в областном законе № 118-оз единого и детализированного механизма определения органами местного самоуправления границ прилегающих территорий, а также обязательность утверждения графической схемы исключительно представительным органом муниципального образования (в составе правил благоустройства) делают реализацию областного закона затруднительной.

Несмотря на наличие в правилах благоустройства территорий муниципальных образований норм, устанавливающих обязанность по участию в содержании прилегающей территории ответственных лиц, общих положений об определении границ прилегающей территории, отдельными муниципальными образованияами графические схемы местоположения границ прилегающей территории не утверждены, а в ряде муниципальных образований вместо графической схемы используется не предусмотренная областным законом № 118-оз карта-схема границ прилегающей территории.

В связи с этим областной закон № 118-оз является недостаточно эффективным и требует внесения изменений в целях достижения заявленных целей правового регулирования.

Кроме недостаточности правового регулирования в областном законе № 118-оз, данная ситуация обусловлена различным уровнем кадровой и финансовой обеспеченности муниципальных образований Ленинградской области. Решение такого вопроса требует отдельного изучения и выработки управленческих решений.

1.4. Информация о выявленных проблемах правового регулирования областного закона № 118-оз

В период действия областного закона № 118-оз в Законодательное собрание Ленинградской области не поступали протесты и представления прокурора Ленинградской области, экспертные заключения Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Ленинградской области

(Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области) по результатам проведения правовой экспертизы указанного областного закона о его несоответствии Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

Областной закон № 118-оз не оспаривался в судебном порядке.

Вместе с тем в рамках подготовки настоящего мониторинга выявлены проблемы правового регулирования, препятствующие достижению цели его принятия, а именно:

отсутствие в областном законе № 118-оз предельно допустимых размеров прилегающей территории для конкретных видов объектов;

неурегулированность способов определения границ прилегающей территории, а также процедуры согласования с ответственными лицами, на которых предполагается возложение обязанности по участию в содержании прилегающей территории;

отсутствие единых требований к оформлению графической части описания границ прилегающей территории на кадастровом праве (масштаб изображения, условные знаки и обозначения);

обязательность утверждения графической схемы местоположения границ прилегающей территории представительным органом муниципального образования.

С учетом изложенного представляется целесообразным рассмотреть вопрос о внесении изменений в областной закон № 118-оз.

Кроме того, широкая дифференциация границ (пределов) прилегающих территорий и форм участия в благоустройстве в региональном и муниципальном нормотворчестве свидетельствует о необходимости унификации на федеральном уровне единых требований, касающихся участия в содержании прилегающих территорий.

Такой же позиции придерживается и Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, в разъяснениях которого указано, что целесообразно ставить вопрос об установлении непосредственно в положениях Федерального закона № 131-ФЗ и иных федеральных законах (подзаконных актах) конкретных случаев и условий участия собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков в содержании прилегающих территорий.

В этой связи более подробная регламентация вопросов участия граждан и хозяйствующих субъектов в содержании прилегающих территорий на федеральном уровне представляется перспективным направлением нормотворческой деятельности в данной сфере отношений.

1.5. Результаты проведения мониторинга правоприменения областного закона № 118-оз

По результатам проведенного мониторинга правоприменения областного закона № 118-оз установлено следующее.

Областной закон № 118-оз принят в пределах полномочий, предоставленных федеральным законодательством, не дублирует иные нормативные правовые акты, не содержит нормы, допускающие возможность неоднозначного толкования и применения.

Вместе с тем практика его применения не является единообразной.

Имеющиеся проблемы правового регулирования обусловлены недостаточностью правового регулирования на областном и федеральном уровнях.

Проблемы правоприменительной практики связаны в первую очередь с фактическим отсутствием в ряде муниципальных образований утвержденных представительными органами в составе правил благоустройства графических схем местоположения границ прилегающих территорий, а также детализированного порядка участия в содержании прилегающих территорий лиц, ответственных за эксплуатацию зданий, строений, сооружений (при наличии в правилах благоустройства общих положений о таком участии).

Таким образом, эффективность областного закона № 118-оз обеспечена не в полной мере.

2. Предложения о необходимости принятия, изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов Российской Федерации и Ленинградской области, о мерах по повышению эффективности правоприменения областного закона № 118-оз

В целях повышения эффективности правоприменения областного закона № 118-оз предлагается рассмотреть вопросы:

1) о внесении в областной закон № 118-оз изменений, предусматривающих:

а) установление предельно допустимых размеров прилегающей территории для конкретных видов объектов недвижимости;

б) установление способов определения границ прилегающей территории (одного или обоих, по решению муниципальных образований):

расстояния от здания, строения, сооружения, земельного участка или ограждения до границы прилегающей территории (в метрах);

посредством заключения соответствующих соглашений о содержании прилегающих территорий между уполномоченным органом и собственником или иным законным владельцем здания, строения, сооружения, земельного участка либо уполномоченным лицом по форме, предусмотренной правилами благоустройства, а также установления порядка взаимодействия указанных сторон, в том числе разграничения обязанностей по содержанию прилегающей территории с указанием форм участия в их содержании (например, состав работ);

в) установление единых требований к оформлению графической части описания границ прилегающей территории на кадастровом плане (масштаб изображения, условные знаки и обозначения);

г) возможность утверждения графической схемы местоположения границ прилегающей территории (кроме представительного органа муниципального образования) местной администрацией;

2) о разработке методических рекомендаций по определению границ прилегающих территорий в муниципальных образованиях Ленинградской области на основе положительной муниципальной практики, утверждении типовой формы графической схемы местоположения границ прилегающей территории;

3) о возможном содействии исполнительных органов Ленинградской области в разработке уполномоченными органами местного самоуправления графических схем границ прилегающих территорий, в том числе в цифровом формате;

4) о стимулировании деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области (в части установления в правилах благоустройства порядка участия граждан и хозяйствующих субъектов в содержании прилегающей территории, формирования и утверждения графической схемы местоположения границ прилегающей территории, повышения открытости информации в сфере благоустройства);

5) о целесообразности внесения изменений в федеральное законодательство, предусматривающих установление Правительством Российской Федерации единого порядка определения границ прилегающей территории, а также порядка участия граждан и хозяйствующих субъектов в содержании прилегающей территории.