**АНАЛИЗ**

**правового регулирования в законодательстве субъектов Российской Федерации вопросов определения границ прилегающих территорий**

**(по состоянию на декабрь 2018 года)**

Федеральным законом от 29.12.2017 N 463-ФЗ  «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ № 463) статья 1 Градостроительного Кодекса Российской Федерации (далее – Грк России) была дополнена новым понятием **прилегающей территории** под которой предложено понимать территорию 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.*

Во исполнение указанной нормы всем субъектам РФ было предписано в срок до 28.06.2018 года законом субъекта РФ установить порядок определения прилегающей территории. Данная тема является более чем актуальной, поскольку в соответствии с частью 9 статьи 55.25 Грк России 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.

В силу указанного федерального предписания наемный сотрудник, обеспечивающий выполнение административно-хозяйственных функций, связанных с эксплуатацией здания, строения, сооружения, в случае решения органа местного самоуправления об определении прилегающей к объекту территории, обязано будет выполнять мероприятия, направленные на содержание прилегающей территории, в том числе участвовать финансово. Указанную новацию градостроительного права уточняет Минстрой России письмом от 26 марта 2018 г. N 12292-АЧ/04, в котором, во-первых, переводит обязанность по содержанию прилегающей территории с лица, ответственного за эксплуатацию объекта на его собственника, а, во-вторых, расширяет перечень объектов, вокруг которых может устанавливаться прилегающая территория, добавляя к указанным в федеральном законодательстве зданиям, строения и сооружениям еще и помещения.

Учитывая важность введенных в федеральное законодательство норм и зависимость их реализации от нормативного регулирования органами государственной власти субъектов РФ был проведен анализ законов субъектов РФ, устанавливающих порядок определения прилегающей территории.

1. **Анализ количества субъектов Российской Федерации, принявших в 2018 году закон, устанавливающий порядок определения прилегающей территории**

Федеральный закон от № 463 установил требование *в срок до 28.06.2018 года* законом субъекта РФ установить порядок определения прилегающей территории.

В установленный федеральным законодательством срок законы субъектов РФ были приняты в **30 регионах**, что составляло 35% от общего количества субъектов РФ. До декабря 2018 года были приняты законы еще в 14 субъектах РФ.

Таким образом, в **44 из 85 субъектов РФ** (51%) на конец 2018 года сформировано правовое регулирование вопросов установления границ прилегающих территорий.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Федеральный округ** | **Количество субъектов РФ в округе** | **В каком количестве субъектов РФ принят акт**  **(*в т.ч. позже установленного срока*)** | **Процент**  **%** |
| ИТОГО | 85 | **44**  *(из них 14 позже установленного срока)* | **51,7** |
| ЦФО | 18 | 9 (*2*) | 50,0 |
| ЮФО | 6 | 5 (*2*) | **83,3** |
| СЗФО | 11 | 7 (*1*) | 63,6 |
| ДФО | 9 | 3 (*1*) | 33,3 |
| СФО | 12 | 5 (*1*) | 41,6 |
| УФО | 6 | 4 (*1*) | **66,6** |
| ПФО | 14 | 8 (*4*) | 57,1 |
| СКФО | 7 | 3 (*2*) | 42,8 |
| КФО | 2 | 0 | 0 |

Информация о реквизитах законов субъектов РФ приведена в приложении отдельным файлом.

Следует отметить, что из 44 субъектов РФ в 25 случаях речь идет о самостоятельном законе, регулирующем только вопросы установления границ прилегающих территорий. Еще в 8 субъектах РФ вопросы определения прилегающих территорий решены в региональных законах о градостроительной деятельности.

Отдельно обращает на себя внимание тот факт, что в 7 регионах (Республики Адыгея, Северная Осетия - Алания, Карачаево-Черкесская, Марий Эл, Чувашская Республика, Ямало-Ненецкий Автономный Округ, Орловская область) такие специфические вопросы, как порядок определения границ, прилегающих к объектам капитального строительства территорий решен в региональных законах «о местном самоуправлении», наряду с вопросами о досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования. Такому законодательному решению субъектов РФ явно способствовало уточнение федерального законодательства о благоустройстве через расширение норм Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

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

Мурманская область является единственным субъектом РФ, на законодательном уровне установившим 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 указанной области предписывается не менее чем за 2 месяца до утверждения карты-схемы прилегающих территорий обеспечить опубликование ее проекта, а порядок согласования границ определить муниципальными правовыми актами. Еще в 7 субъектах РФ (см. отдельный раздел) предусмотрено формирование договорных отношений при установлении границ прилегающих территорий, в процессе которых также соблюдаются интересы сторон.

Учитывая определенную спорность вопроса установления обязанности по содержанию, в т.ч. финансовому, прилегающей к зданию территории, границы которой могут быть шире границ сформированного под зданием земельного участка, представляется целесообразным на законодательном уровне решить вопрос обязательности согласования границ прилегающей территории с лицом, на которое предлагается возложить ответственность по ее содержанию.

Тем более, что и земельное, и градостроительное право России исходит из необходимости проведения процедур согласования вопросов установления различных границ, от границ земельных участков до границ населенных пунктов, территориальных зон и т.п. Представляется, что складывающаяся в последнее время на законодательном уровне практика отказа от процедур согласования границ, например, зон с особыми условиями использования территории или публичных сервитутов, не является оптимальной и в будущем еще привнесет появление конфликтных ситуаций.

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

Федеральный закон № 463 возлагает ответственность по участию, в том числе финансовому в содержании прилегающих территорий на *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). При этом лишь Калужская область в своем законе упоминает указанных лиц, а все иные субъекты РФ, следом за письмом Минстроя России от 26 марта 2018 г. N 12292-АЧ/04, *расширительно трактуют* нормы федерального законодательства и устанавливают ответственность по содержанию прилегающей территории не за лицами, ответственными за эксплуатацию объектов, а за *правообладателями, в том числе собственниками* зданий, строений, сооружений и земельных участков.

Только **в 7 из 44 субъектов РФ (16%)** (Амурская, Белгородская, Калужская, Кировская, Костромская, Самарская, Челябинская области) региональное законодательство о прилегающих территориях *предусматривает установление договорных отношений* между органами местного самоуправления и лицом, которому вменяется в обязанность содержание прилегающей к зданию, строению, сооружению территории.

Из указанных субъектов РФ наиболее полное регулирование установления договорных отношений содержится в законодательстве Самарской области, которое обязывает заключать *соглашение об определении границ* прилегающей территории между уполномоченным органом и собственником или иным законным владельцем здания, строения, сооружения, земельного участка либо уполномоченным лицом. Приложением к соглашению должна являться карта-схема прилегающей территории, а в правилах благоустройства территории муниципального образования должен быть определен порядок заключения соглашений. Отдельно оговаривается и тот факт, что заключение соглашения не влечет перехода к собственникам и (или) иным законным владельцам зданий, строений, сооружений права, предполагающего владение и (или) пользование прилегающей территорией.

Челябинская области в своем законодательстве только упоминает соглашение между органами местного самоуправления и правообладателями объектов, как возможный для формирования соответствующих правоотношений документ, но при этом расширяется предмет соглашения от предусмотренного федеральным законодательством «*участия,* в том числе финансового, *в содержании* прилегающих территорий» до «соглашения о проведении дополнительных работ по благоустройству прилегающих территорий», что явно превышает предусмотренные федеральным законодательством обязанности правообладателей объектов, так как **благоустройство территории** – это деятельность по *реализации комплекса мероприятий, направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан.*

Белгородская область, не регулируя вопросы установления правоотношений между органами местного самоуправления и лицами, ответственными за содержание зданий по содержанию прилегающих территорий, предусматривает необходимость заключения соглашения между собственниками и (или) иными законными владельцами зданий, строений, сооружений *в случае наложения их прилегающих территорий*.

Амурская, Кировская и Костромская области, законодательно устанавливая размеры прилегающих территорий в метрах по периметру объектов, предусматривают возможность заключения соглашения между органом местного самоуправления и правообладателем объекта *с целью изменения границ прилегающей территории* в сторону увеличения.

В 37 субъектах РФ, законодательно установивших порядок определения прилегающей территории, отсутствуют нормы, определяющие правила взаимодействия лиц, ответственных за эксплуатацию зданий, строений, сооружений у которых возникают также обязательства по содержанию прилегающей территории и органов местного самоуправления.

1. **Критерии и принципы определения границ прилегающих территорий**

Основным, в рамках данного анализа, является вопрос о том, *каким образом в различных регионах* законодательство субъектов РФ *предлагает определять площадь и границы*, прилегающих к зданиям и сооружениям территорий, содержание которых становится обязанностью не органов местного самоуправления, а лиц, занимающихся эксплуатацией объектов.

Органам государственной власти субъектов РФ в связи с вступлением в силу Федерального закона № 463 о прилегающих территориях в качестве методической помощи был предложен *ряд типовых решений*, которыми воспользовались отдельные субъекты РФ при подготовке региональных законов о порядке определения границ прилегающих территорий.

В частности, одним из таких типовых решений было предложено не устанавливать четкие критерии определения границ и площади прилегающей территории, а лишь оговорить в региональном законодательстве норму, единую для всех типов объектов, вокруг которых будет устанавливаться прилегающая территория: «Правилами благоустройства устанавливаются *максимальная и минимальная площадь* прилегающей территории. Максимальная площадь прилегающей территории *не может превышать минимальную площадь прилегающей территории более чем на тридцать процентов*.»

Указанное типовое предложение вызывает вопросы, поскольку даже примерный расчет показывает, что подобный подход не может учитывать всего многообразия ситуаций на территории большинства муниципальных образований. Ведь, в случае установления минимальной площади, прилегающей к отдельному строению (вышка) в размере 50 кв. метров максимальной площадью прилегающей территории в муниципальном образовании будет 65 кв. метров (на 30% больше минимальной), которых будет явно совершенно недостаточно для определения прилегающей территории отдельно стоящего торгового комплекса или иного крупного площадного объекта.

Тем не менее, типовым решением, ограничивающим условия определения прилегающей территории единственным критерием 30%-го превышения максимальной площади прилегающей территории над ее минимальным размером воспользовались **15 субъектов РФ (34%) из 44,** принявших законы о прилегающих территориях (Республики Бурятия, Северная Осетия-Алания, Хакасия, Чеченская, Чукотский АО, Приморский край, Воронежская, Кемеровская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Ростовская, Свердловская, Смоленская, Челябинская области).

Правда из указанного перечня субъектов РФ Орловская область увеличила предложенную разницу между минимальной и максимальной площадью прилегающей территории с 30 до 50 %, а Оренбургская область, отказалась от установления процентного соотношения сохранив общую трактовку типового решения о том, что «максимальная и минимальная площадь прилегающей территории устанавливается правилами благоустройства».

Учитывая позицию Оренбургской области следует отметить, что **30 субъектов РФ из 44** все же *не стали ориентироваться на типовое решение*, предложенное федеральными органами власти.

Еще одним типовым решением, которым также воспользовался ряд субъектов РФ, было предложено ввести в законах субъектов РФ нормы, закрепляющие *пять ограничений для определения границ* прилегающих территорий - Границы прилегающей территории определяются *с учетом ограничений*:

|  |  |
| --- | --- |
| **Типовое ограничение** | **Субъект РФ** |
| 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 | *18 субъектов РФ:* Республики Бурятия, Калмыкия, Хакасия, Чеченская, Чукотский АО, Белгородская, Волгоградская, Вологодская, Воронежская, Кемеровская, Оренбургская, Пензенская, Ростовская, Саратовская, Свердловская, Смоленская, Тюменская, Челябинская области |
| 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 | *18 субъектов РФ:* Республики Бурятия, Калмыкия, Хакасия, Чеченская, Чукотский АО,  Белгородская, Волгоградская, Вологодская, Воронежская, Кемеровская, Оренбургская, Пензенская, Свердловская, Смоленская, Ростовская, Тульская, Тюменская, Челябинская области |
| 3) не допускается пересечение границ прилегающих территорий; | *7 субъектов РФ:* Республики Калмыкия, Хакасия, Волгоградская, Воронежская, Оренбургская, Смоленская, Тюменская области |
| 4) внутренняя часть границ прилегающей территории устанавливается по границе здания, строения, сооружения, земельного участка, в отношении которого определяются границы прилегающей территории; | *17 субъектов РФ:* Республики Бурятия, Калмыкия, Хакасия, Чеченская, Чукотский АО, Белгородская, Волгоградская, Вологодская, Воронежская, Кемеровская, Оренбургская, Пензенская, Ростовская, Саратовская, Свердловская, Смоленская, Челябинская области |
| 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 | *15 субъектов РФ:* Республики Бурятия, Калмыкия, Хакасия, Чеченская, Чукотский АО, Белгородская, Вологодская, Воронежская, Кемеровская, Пензенская, Ростовская, Саратовская, Свердловская, Смоленская, Челябинская области |

Пять предложенных в модельном законе ограничений для определения границ прилегающих территорий также были востребованы далеко не всеми субъектами РФ. **От 15 до 18 субъектов РФ из 44** воспроизвели в своем законодательстве 1), 2), 4) и 5) ограничения, касающиеся:

- запрета на установление более одной прилегающей территории и общей прилегающей территории для двух и более зданий, строений, сооружений к зданию, строению, сооружению;

- критериев определения внутренней и внешней границы прилегающей территории.

Обращает на себя внимание, что предложенное в модельном акте 3-е ограничение для определения границ прилегающих территорий, устанавливающее запрет на пересечение прилегающих территорий было закреплено в законах только 7 субъектов РФ. При этом **в законах 11 субъектов РФ** предложенное федеральными органами власти запретительное положение о невозможности пересечения границ прилегающих территорий изложено *в прямо противоположном смысле* и *допускает пересечение границ прилегающих территорий в случае установления общих смежных границ* (см. таблицу ниже). Кроме того, Белгородская область пошла дальше в развитии вопроса пересечения прилегающих территорий, и ввела законодательную норму о том, что в случае наложения прилегающих территорий, собственники и (или) иные законные владельцы зданий, строений, сооружений, земельных участков *осуществляют содержание соответствующих участков прилегающих территорий по соглашению.*

|  |  |
| --- | --- |
| **Дополнительные ограничения** | **Субъект РФ** |
| пересечение границ прилегающих территорий, *за исключением случая установления* ***общих смежных границ*** прилегающих территорий, не допускается; | *11 субъектов РФ:* Республики Бурятия, Чеченская, Чукотский АО, Вологодская,  Кемеровская, Пензенская, Саратовская, Свердловская, Ростовская, Тульская, Челябинская области |
| 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 |
| в состав границ прилегающей территории не могут быть включены:  а) земельные участки, принадлежащие юридическим и физическим лицам на праве собственности либо на ином законном основании;  б) земельные участки, занятые автомобильными дорогами общего пользования;  в) парки, скверы, бульвары, набережные, береговые полосы водных объектов общего пользования, а также иные территории, содержание которых является обязанностью правообладателя в соответствии с законодательством Российской Федерации; | Оренбургская область |
| *пересечение границ прилегающей территории с линейным объектом*, 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) | Республика Карелия, Тульская область |

Оренбургская и Тульская области, Республика Карелия предложили свои дополнительные варианты ограничений для установления прилегающей территории. И если с дополнением Оренбургской области можно согласиться, то Республика Карелия и Тульская область ввели в своем законе такую запретительную норму для установления прилегающих территорий, которая будет существенно ограничивать возможности для их определения. Данными субъектами РФ было установлено, что *размер прилегающей территории* определяется *до пересечения с выделенным для линейного объекта земельным участком, охранной зоной.* С учетом того факта, что до 2022 года должны быть определены и поставлены на государственный кадастровый учет границы всех зон с особыми условиями использования, в том числе охранные зоны всех линейных объектов и принимая во внимание плотность размещения линейных объектов и их охранных зон в населенных пунктах, а также тот факт, что подавляющее большинство зданий подключено к сетям инженерно-технического обеспечения, имеющим свои охранные зоны, следует предположить, что подобная запретительная норма будет существенно препятствовать определению прилегающих территорий к зданиям и сооружениям.

Отдельно обращает на себя внимание и *запретительная норма* Белгородской области, которая в своем законе указала, что органами местного самоуправления *не должна определяться прилегающая территория* к зданиям, строениям и сооружениям в целях ее дальнейшего содержания правообладателями объектов – физическими лицами, *для населенных пунктов*, в которых *отсутствует дорожно-уличная сеть с твердым покрытием*, *не проложены и не подведены* к жилым домам *сети* электроснабжения.

Еще одним типовым решением федеральные органы власти предложили субъектам РФ ввести в региональном законодательстве перечень территорий, которые могут входить в состав прилегающих территорий. В частности, было предложено указать, что в границах прилегающих территорий *могут располагаться только следующие территории общего пользования* или их части:

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 положительно оценено и закреплено в региональном законодательстве только **10 субъектов РФ из 44** (Республики Бурятия, Калмыкия Чеченская, Чукотский АО, Воронежская, Кемеровская, Курская, Ростовская, Смоленская, Челябинская области), принявших законы о прилегающих территориях. Большинство остальных субъектов РФ рассматривают более широкий спектр территорий, которые могут входить в состав прилегающей территории.

Следует дополнительно оговорить вопрос *правового статуса земельного участка* под зданием, строением или сооружением, вокруг которого может быть сформирована прилегающая территория. В соответствии со статьей 1 Градостроительного кодекса РФ *прилегающая территория* - территория общего пользования, которая прилегает к зданию, строению, сооружению, земельному участку *в случае, если такой земельный участок образован.* То есть, нормы градостроительного права допускают формирование «дополнительной» прилегающей территории к объекту (в целях ее содержания) только в случае, если земельный участок под объектом сформирован и поставлен на кадастровый учет, то есть образован. Приходится признать, что приведенное положение градостроительного права не до конца согласовано с земельным законодательством, которое, начиная с 2015 года, в ряде случаев допускает использовать землю, в том числе и под объектами, без образования земельного участка.

Кроме того, рассматриваемое ограничение возможности формирования прилегающей территории только вокруг образованных земельных участков выводит из-под обязанности содержать территорию, прилегающую к зданию, довольно значительный круг лиц, не обеспечивших до настоящего времени формирование земельных участков под используемыми ими объектами. Безусловно, использование здания на не образованном земельном участке под ним подпадает под действие статьи 222 Гражданского кодекса РФ о самовольном строительстве. Но, приходится признать, что весь более чем 25-ти летний опыт формирования прав на объекты недвижимости не обеспечил 100% постановки на государственный кадастровый учет всех земельных участков.

Типовой закон делает специальную оговорку, что границы прилегающей территории определяются в отношении территорий общего пользования, которые прилегают (то есть имеют общую границу) к зданию, строению, сооружению, земельному участку в случае, *если такой земельный участок образован* и 27 субъектов РФ повторяют требование об обязательности наличия сформированного земельного участка, вокруг которого можно создавать прилегающую территорию, в своем законодательстве (Республики Алтай, Бурятия, Калмыкия, Северная Осетия-Алания, Хакасия, Чеченская, Чукотский АО, Ставропольский край, Амурская, Архангельская, Астраханская, Белгородская, Волгоградская, Вологодская, Воронежская, Калужская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Оренбургская, Пензенская, Ростовская, Самарская, Саратовская, Свердловская, Тульская, Челябинская области).

Однако **10 субъектов РФ** все же предлагают в этом вопросе свое видение, хотя и *нарушающее градостроительное право, но позволяющее формировать прилегающую территорию и вокруг не образованных земельных участков*:

|  |  |
| --- | --- |
| **Норма закона, указывающая на возможность установления прилегающей территории вокруг не образованного земельного участка** | **Субъект РФ** |
| В случае, если *земельный участок не образован* или образован по границам зданий, строений, сооружений, то границы территорий, прилегающих к таким зданиям, строениям, сооружениям, определяются территорией, прилегающей к зданиям, строениям, сооружениям на расстоянии не более 15 метров по всему периметру | Республика Марий Эл |
| При определении границ прилегающих территорий к зданиям, строениям, сооружениям, под которыми *земельные участки не образованы* или образованы по границам зданий, строений, сооружений, расстояние от внешних контуров зданий, строений, сооружений до границы прилегающей территории не может превышать 20 метров. | ЯНАО |
| внутренняя граница прилегающей территории - одна из границ прилегающей территории, которая проходит по границе (периметру) здания, строения, сооружения (*если земельный участок не образован*) или по границе земельного участка (если земельный участок образован) | Амурская область |
| от периметра зданий, строений, сооружений, расположенных на *земельных участках, которые не образованы* в установленном земельным законодательством порядке, если к таким зданиям, строениям, сооружениям прилегает территория общего пользования | Архангельская область |
| либо не более 20 метров по всему периметру от здания, строения, сооружения, но не далее границы проезжей части улицы, если *земельный участок не образован* | Белгородская область |
| в случае, если *земельный участок не образован*, - от ограждения вокруг жилого дома и до дорог, а в случае наличия вдоль дорог тротуаров - до таких тротуаров, но не более 6 метров | Кировская область |
| в случае, если *земельный участок не образован*, или границы его местоположения не уточнены, - в метрах по периметру от ограждения, а в случае отсутствия ограждения по периметру - от нежилого здания и до автомобильных дорог | Костромская область |
| границы территории, прилегающей к земельному участку, границы которого *не сформированы* в соответствии с действующим законодательством, определяются от фактических границ, расположенных на таком земельном участке зданий, строений, сооружений | Самарская область |
| Если под зданием, строением, сооружением *земельный участок не образован*, то расстояние для определения внешней части границ прилегающей территории отсчитывается от границы здания, строения, сооружения | Саратовская область |
| в метрах со стороны дорог, улиц (переулков, проходов, проездов) от границы индивидуального жилого дома (в случае, если *земельный участок не образован*) или земельного участка, предоставленного для его размещения | Тульская область |

Рассматривая индивидуальные решения органов государственной власти субъектов РФ, не основанные на типовом предложении федеральных органов власти, по вопросу установления порядка определения границ прилегающих территорий прежде всего необходимо отметить, что **14 субъектов РФ** (Республики Адыгея, Алтай, Карелия, Коми, Чувашия, Карачаево-Черкесская Республика, Татарстан, Алтайский, Ставропольский края, Вологодская, Волгоградская, Калининградская, Мурманская, Тюменская области), приняв, как того требовало федеральное законодательство, региональный закон о прилегающих территориях, ограничились в нем лишь указанием, что границы прилегающей территории на основании федерального закона *определяются органами местного самоуправления* (в ряде законов указано, что в метрах) *в правилах благоустройства* территории муниципального образования тем самым приняв отсылочные региональные законы, переносящие ответственность за разработку критериев определения границ прилегающих территорий на уровень органов местного самоуправления. При этом региональное законодательство отдельных субъектов РФ содержит еще общее указание на то, что границы прилегающих территорий определяются в зависимости от вида разрешенного использования, функционального назначения, площади и иных факторов, определенных правилами благоустройства территории муниципального образования.

**13 из 44 субъектов РФ** (Республика Марий Эл, Амурская, Архангельская, Астраханская, Белгородская, Кировская, Костромская, Курская, Рязанская, Тульская Саратовская области, Санкт-Петербург, ЯНАО) 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.

|  |  |
| --- | --- |
| **Диапазон размера прилегающей территории в метрах** | **Субъект РФ** |
| *в диапазоне от 0 до 12 метров*, порядок определения указанного значения устанавливаются в правилах благоустройства территории Санкт-Петербурга | Санкт-Петербург |
| *от 0 до 15 метров* (детализация - 9 типов объектов) | Саратовская область |
| *не более 15 метров* (без детализации по типам объектов) | Республика Марий Эл |
| *от 3 до 15 метров* по периметру (детализация - 5 типов объектов) | Кировская область |
| *от 3 до 35 метров по периметру* (детализация - 8 типов объектов) | Архангельская область |
| *от 5 до 25 метров* по периметру (детализация - 9 типов объектов) | Курская область |
| *от 5 до 30 метров* по периметру (детализация - 5 типов объектов) | Рязанская область |
| *от 10 до 20 метров* (без детализации по типам объектов) | ЯНАО |
| *не более 15 метров* (без детализации по типам объектов) | Амурская область |
| *от 15 до 120 метров* (детализация - 6 типов объектов) | Белгородская область |
| *в метрах,* детализация из 6 видов объектов, по периметру которых должна устанавливаться прилегающая территория *без указания в законе конкретного количества метров* | Тульская область |
| *в метрах,* детализация из 17 видов объектов, по периметру которых должна устанавливаться прилегающая территория *без указания в законе конкретного количества метров* | Костромская область |
| *в метрах путем условного проведения прямых линий от крайних угловых точек внешней границы объектов до края проезжей части*, границы охранной зоны, при их отсутствии - до середины улицы *без указания в законе конкретного количества метров* | Астраханская область |

Устанавливая в региональном законе размеры прилегающих территорий в метрах по периметру зданий, строений и сооружений 8 субъектов РФ из 44 (см. таблицу выше) указали, что конкретный размер прилегающей территории от того или иного объекта не может быть более установленной величины. Максимальный размер прилегающей территории установила Белгородская область, указав, что прилегающая территория к зданию, строению, сооружению, находящемуся в собственности физических лиц и предназначенных или используемых для осуществления предпринимательской деятельности, юридических лиц - на расстоянии не более 100 метров по всему периметру от границы земельного участка, на котором расположены здания, строения, сооружения, и который образован в соответствии с требованиями земельного законодательства, но не далее границы проезжей части улицы, либо на расстоянии не более 120 метров по всему периметру от здания, строения, сооружения, но не далее границы проезжей части улицы, если земельный участок не образован.

Максимальное же перечисление типов объектов, вокруг которых устанавливается прилегающая территория привела в своем законе Архангельская область, которая для каждого из объектов установила три значения для случаев:

1. земельный участок под объектом образован, прилегающая территория устанавливается от границ земельного участка:
2. земельный участок под объектом не образован и отсутствует ограждение, прилегающая территория устанавливается от объекта;
3. земельный участок под объектом не образован, но есть ограждение, прилегающая территория устанавливается от ограждения.

По типам же объектов размер прилегающей территории в Архангельской области выглядит следующим образом (в метрах по трем вариантам, связанным с фактом образования земельного участка и наличия ограждения):

- объект ИЖС – не более 10 м; 20 м; 15 м;

- нежилое здание, строение, сооружение - не более 20 м; 30 м; 25 м;

- стационарный торговый объект, представляющий собой отдельное здание – не более 25 м; 35 м; 30 м

- спортивное сооружение – не более 15 м; 25 м; 20 м;

- автозаправочная станция либо автомобильная газозаправочная станция, место мойки автотранспортных средств, шиномонтажная мастерская или автомастерская, топливно-заправочный комплекс – не более 15 м; 25 м; 20 м;

- трансформаторная подстанция либо распределительный пункт или иное предназначенное для осуществления передачи электрической энергии строение, сооружение – не более 3 м; 8 м; 5 м;

- площадка для установки мусоросборника (контейнерная площадка) – не более 7 м; 5 м;

- кладбище – 10 метров;

Вызывает дополнительный интерес и вопрос детализации в региональных законах типов объектов, вокруг которых предлагается устанавливать прилегающую территорию:

|  |  |
| --- | --- |
| **Тип объекта** | **Субъект РФ** |
| Объект ИЖС, блокированная застройка | *6 субъектов РФ:* Архангельская, Белгородская, Кировская, Курская, Рязанская, Саратовская области |
| Многоквартирный дом | *4 субъекта РФ:* Белгородская, Кировская, Курская, Рязанская области |
| Территории ведения гражданами садоводства или огородничества, земельные участки для садоводства | *4 субъекта РФ:* Белгородская, Курская, Рязанская, Саратовская области |
| Нестационарный торговый объект, нестационарный объект, используемый для оказания услуг общественного питания, бытовых и иных услуг | *4 субъекта РФ:* Кировская, Курская, Рязанская, Саратовская области |
| Стационарный торговый объект | Архангельская, Саратовская области |
| Нежилое здание, строение, сооружение | Архангельская, Кировская области |
| Гаражно-строительные кооперативы | Курская, Саратовская области |
| АЗС либо автомобильная газозаправочная станция, место мойки автотранспортных средств, шиномонтажная мастерская или автомастерская, топливно-заправочный комплекс | Архангельская, Саратовская области |
| Трансформаторная подстанция, распределительный пункт или иное предназначенное для осуществления передачи электрической энергии строение, сооружение | Архангельская, Курская, Саратовская области |
| Земельные участки, предназначенные для строительства объектов капитального строительства | Курская, Саратовская области |
| Встроенно-пристроенные к многоквартирным домам нежилые здания, строения, сооружения | Кировская область |
| Для осуществления предпринимательской деятельности | Белгородская область |
| Промышленные объекты | Саратовская область |
| Зданий, строений, сооружений, находящихся в собственности физических лиц и не предназначенных и (или) не используемых для осуществления предпринимательской деятельности | Белгородская область |
| Спортивное сооружение | Архангельская область |
| Площадка для установки мусоросборника (контейнерная площадка) | Архангельская область |
| Кладбище | Архангельская область |
| Надземные линейные объекты инженерной инфраструктуры | Курская область |
| Хозяйствующие субъекты, являющиеся правообладателями земельных участков | Курская область |
| Аттракционы | Саратовская область |

В приведенном перечне объектов обращает на себя внимание то, что субъекты РФ, установившие виды объектов, вокруг которых следует определять прилегающую территорию, видят в качестве лиц, на которых можно возложить ответственность за содержание прилегающей территории *в первую очередь граждан*, владеющих индивидуальными жилыми домами, садовыми домами и гаражами, а также представителей малого и среднего бизнеса, владеющими нестационарными объектами. Промышленные объекты или объекты, предназначенные для ведения предпринимательской деятельности, упоминают только Саратовская и Белгородская области соответственно.

Практически все перечисленные субъекты РФ в своих законах 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 территория, является Кировская область, которая установила, что «при наличии установленных в соответствии с законодательством красных линий границы прилегающей территории определяются с их учетом».

Обращают на себя внимание положения закона Архангельской области, которая единственная ввела специальную статью, определяющую *этапы определения границ* прилегающих территорий, под которыми предложено понимать:

1) определение конкретных пределов границ прилегающих территорий;

2) закрепление границ прилегающих территорий;

3) 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, которыми являются:

1. строительство, реконструкция зданий, строений, сооружений;
2. изменение границ земельных участков;
3. образование земельных участков, на которых расположены здания, строения, сооружения, или иных земельных участков;
4. изменение назначения использования зданий, строений, сооружений, земельных участков;
5. изменение пределов границ прилегающих территорий в правилах благоустройства;
6. признание муниципальных правовых актов, утвердивших ранее закрепленные границы прилегающих территорий, недействительными в судебном порядке.

Также следует отметить и закон о прилегающих территориях, принятый в Самарской области, как акт, в целом ряде норм глубоко проработанный и комплексный. Во-первых, единственно в законе Самарской области установлены *основные принципы определения границ* прилегающих территорий, к которым отнесены:

1) учет местных условий - конкретные требования к границам территорий, прилегающих к зданиям, строениям, сооружениям, земельным участкам, определяются правилами благоустройства территории муниципальных образований в зависимости от категорий и назначения указанных объектов;

2) открытость и доступность информации в сфере обеспечения благоустройства территории муниципальных образований - возможность беспрепятственного доступа физических и юридических лиц к информации:

- о состоянии объектов и элементов благоустройства;

- о собственниках и иных законных владельцах зданий, строений, сооружений, земельных участков, а также об уполномоченных лицах.

Во-вторых, в законе приведен закрытый *перечень оснований для определения границ* прилегающих территорий:

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

2) договор, предусматривающий возможность использования земли или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности, или государственная собственность на которые не разграничена, без предоставления земельного участка и установления в отношении него сервитута для целей размещения нестационарного объекта.

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

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

2) 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 в законе оговаривается, что правилами благоустройства территории муниципального образования могут быть установлены оба способа определения границ прилегающей территории. Такое установление допускается при определении правилами благоустройства территории муниципального образования условий, исключающих одновременное применение указанных способов к одним и тем же зданиям, строениям, сооружениям, земельным участкам. Правилами благоустройства территории муниципального образования может быть также установлен только один из предусмотренных способов определения границ прилегающей территории. Подобный подход создает гибкую систему определения прилегающих территорий, которая позволит органам местного самоуправления Самарской области учесть в своей практике все многообразие и вариативность используемых правообладателями территорий.

Нельзя обойти вниманием и закон Калужской области, единственно в котором не только закреплены положения о порядке определения прилегающей территории, но и, в качестве приложения к закону, утверждены *примерные правила благоустройства* территорий городских и сельских поселений, городских округов Калужской области. 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. В Калужской области, также, как и в Самарской, предусматривается необходимость заключения соглашения между органом местного самоуправления муниципального образования Калужской области и собственником (ответственным лицом) о проведении дополнительных работ по благоустройству прилегающих территорий. Оговаривается, что собственник и (или) иной законный владелец (лицо, ответственное за эксплуатацию здания, строения, сооружения) вправе представить в орган местного самоуправления муниципального образования Калужской области свои предложения по благоустройству прилегающей территории, в том числе по уточнению ее границ, которые рассматриваются в порядке и сроки, установленные законодательством, а к схеме прилегающей территории должен прилагаться *документ о разграничении обязанностей по содержанию прилегающей территории между собственником и (или) иным законным владельцем и муниципальным образованием* с указанием минимального перечня видов работ, их объема, периодичности, выполняемых данным лицом и муниципальным образованием.

1. **Регулирование вопросов содержания прилегающих территорий**

**многоквартирных домов**

В соответствии с Федеральным законом от 29.12.2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» земельный участок на котором расположен многоквартирный дом (далее – МКД) с момента его государственного кадастрового учета является общей долевой собственностью собственников помещений в многоквартирном доме. В соответствии с нормами гражданского права бремя содержания имущества является обязанностью его собственника.

Не разбирая отдельные противоречия между жилищным и гражданским правом следует отметить лишь, что Федеральный закон № 463 о прилегающих территориях вывел поставленные на государственный кадастровый учет земельные участки под многоквартирными домами из-под регулирования указав, что в соответствии с законодательством лицо, ответственное за эксплуатацию объекта обязано принимать участие, в том числе финансовое, в содержании прилегающих территорий (*за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в многоквартирных домах*, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов).

Невзирая на сделанное федеральным законодательством обоснованное исключение сформированных земельных участков под МКД из регулирования прилегающих территорий как объектов, подлежащих содержанию - **5 субъектов РФ (11%)** из 44 (Белгородская, Кировская, Костромская, Рязанская области и Приморский край) тем не менее в своих региональных законах устанавливают границы прилегающих к МКД территорий в метрах по периметру объекта с целью законодательного закрепления требований по содержанию прилегающей к МКД территории не в границах сформированного под МКД участка, а в законодательно установленных дополнительных размерах, не учитывающих фактически сложившее землепользование под МКД.

В частности, закон Белгородской области устанавливает, что прилегающая территория для многоквартирного дома определяется на расстоянии не более *30 метров по всему периметру от границы земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом*, и который образован в соответствии с требованиями земельного законодательства, но не далее границы проезжей части улицы. То есть в регионе предусматривается содержание собственниками помещений в МКД не только земельного участка, сформированного под МКД, но и дополнительной площади по периметру на расстоянии до 30 метров от границ сформированного земельного участка.

Рязанская область идет по тому же пути, что и Белгородская область сокращая размер дополнительной прилегающей территории до 20 метров, но при этом не делая оговорки о невозможности включения в прилегающую территорию проезжей части улицы и тем самым создавая законодательную возможность возложения бремени содержания проезжей части улиц, примыкающих к МКД на собственников помещений в многоквартирных домах.

Кировская и Костромская области вводят требование об установлении границ прилегающих территорий в целях ее содержания для многоквартирных домов в случае, если МКД расположен на земельном участке, который образован не по границам этого дома, - дополнительно в метрах по периметру от границ земельного участка (в Кировской области не более 6 метров), что также нарушает исключения, сделанные федеральным законодательством. Правда любопытным в указанных субъектах РФ является специальное регулирование прилегающих территорий под встроенно-пристроенными к МКД нежилыми зданиями. В случае, если встроенно-пристроенные к МКД нежилые здания, нежилые помещения расположены на земельном участке, сведения о местоположении границ которого внесены в Единый государственный реестр недвижимости, - в метрах по периметру от границ земельного участка вдоль встроенно-пристроенных нежилых зданий, нежилых помещений и до автомобильных дорог (в случае размещения встроенно-пристроенных к многоквартирным домам нежилых зданий, нежилых помещений вдоль автомобильных дорог), а в случае наличия вдоль автомобильных дорог пешеходных коммуникаций, до таких пешеходных коммуникаций (Кировская область - до таких тротуаров, но не более 15 метров).

Приморский край, невзирая на исключения федерального законодательства, устанавливает размер прилегающей территории для многоквартирных домов - не менее 2 метров от границ земельных участков, на которых расположены МКД; для нежилых зданий, пристроенных к МКД, - не менее 20 метров по периметру ограждающих конструкций (стен); для контейнерных площадок в случае, если такие площадки не расположены на земельном участке многоквартирного дома, поставленного на кадастровый учет, - не менее 10 метров по периметру контейнерной площадки;

1. **Схема границ прилегающих территорий**

В **23 субъектах РФ из 44 (52%)** (Республики Алтай, Бурятия, Марий Эл, Татарстан, Хакасия, Чеченская, Чукотский АО, Приморский край, Амурская, Архангельская, Волгоградская, Воронежская, Калининградская, Калужская, Кемеровская, Оренбургская, Пензенская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Свердловская, Смоленская, Челябинская области) законами о прилегающей территории с разной степенью детализации предусматривается отображение границ прилегающих территорий на «схеме».

Из 23 субъектов РФ 10 регионов (Республики Бурятия, Марий Эл, Хакасия, Чеченская, Чукотский АО, Волгоградская,Кемеровская, Пензенская, Ростовская, Челябинская области) вводят требование о подготовке «схемы границ прилегающей территории на кадастровом плане территории» максимально близко трактуя указанную схему в терминологии земельного права.

Челябинская область является единственным регионом, который оставляет для разработчиков выбор, вводя в своем законе норму: «Граница прилегающей территории отображается на схеме границы прилегающей территории на кадастровом плане территории или карте-схеме границы прилегающей территории (при наличии таковой).» При этом Челябинская область не устанавливает в своём законе термин «схемы» давая лишь определение карты-схемы границы прилегающей территории – как схематического изображения границы прилегающей территории, в отношении которой между собственником и (или) иным законным владельцем здания, строения, сооружения, земельного участка и муниципальным образованием заключено соглашение (договор) о благоустройстве. Однако предложенный в законе выбор между схемой и картой-схемой является мнимым, поскольку, рассматривая закон Челябинской области более подробно становится ясно, что органы местного самоуправления вправе утвердить только «схему границ прилегающих территорий». При этом содержащийся единственно в определении карты-схемы посыл к возможности заключения соглашения (договора) о благоустройстве прилегающей территории никак не раскрывается в тексте закона, который настаивает на единственной форме закрепления прилегающей территории путем «утверждения представительным органом муниципального образования схемы границ прилегающих территорий в составе правил благоустройства».

Еще в законах двух субъектов РФ, Архангельской и Самарской областей, предусматривается подготовка «карты-схемы». Термин карты-схемы, приведенный в законе Самарской области «карта-схема прилегающей территории - документ, содержащий схематичное изображение границ прилегающей территории на объектах благоустройства и расположенных на этой территории элементов благоустройства» не только не позволяет выявить различия между «схемой» и «картой-схемой», но еще и ставит в тупик формулировкой «документ на объектах благоустройства» или «территории на объектах благоустройства».

В законах **11 из 23 субъектов РФ** (Республики Алтай, Татарстан, Приморский край, Амурская, Воронежская,Оренбургская, Калининградская, Калужская, Рязанская, Свердловская, Смоленская области) ограничиваются названием «схема границ прилегающих территорий».

Требования к содержанию схемы установлены **в 15 из 23 законов субъектов РФ** (Республики Алтай, Бурятия, Хакасия, Чеченская, Чукотский АО, Волгоградская, Воронежская, Кемеровская, Пензенская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Свердловская, Смоленская, Челябинская области). В подавляющем большинстве указанные требования 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 предъявляет 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 следующие сведения:

1) адрес здания, строения, сооружения, земельного участка, в отношении которого устанавливаются границы прилегающей территории (при его наличии), либо обозначение места расположения данных объектов с указанием наименования (наименований) и вида (видов) объекта (объектов) благоустройства;

2) сведения о собственнике и (или) ином законном владельце здания, строения, сооружения, земельного участка, а также уполномоченном лице: наименование (для юридического лица), фамилия, имя и, если имеется, отчество (для индивидуального предпринимателя и физического лица), место нахождения (для юридического лица), почтовый адрес, контактные телефоны;

3) схематическое изображение границ здания, строения, сооружения, земельного участка;

4) схематическое изображение границ территории, прилегающей к зданию, строению, сооружению, земельному участку;

5) схематическое изображение, наименование (наименования) элементов благоустройства, попадающих в границы прилегающей территории.

В двух регионах из 15, установивших требования к схемам, закрепляется условие об обязательности подготовки схемы границ прилегающей территории в масштабе 1:500 или 1:1000 (Волгоградская и Рязанская области) с использованием системы координат, применяемой при ведении Единого государственного реестра недвижимости (Волгоградская).

В 9 регионах (Чеченская Республика, Чукотский АО, Волгоградская, Воронежская Кемеровская, Пензенская, Ростовская, Свердловская, Челябинская области) устанавливают требования к схеме границ прилегающих территорий в региональном законе, а также отдельно оговаривают, что *форма схемы* границы прилегающей территории, требования к ее подготовке, а также требования к точности и методам определения координат поворотных точек границы прилегающей территории *устанавливаются органом* *исполнительной власти* соответствующего субъекта РФ. Следовательно, для реализации федеральных положений об установлении границ прилегающих территорий в указанных регионах требуется дополнительное региональное регулирование.

Оренбургская область не перегружает закон требованиями к схеме границ прилегающих территорий делая отсылочную норму к дополнительному регулированию вопросов формирования схемы в подзаконном акте.

Кроме того, в 7 регионах из 23 (Республика Татарстан, Приморский край, Амурская, Архангельская, Калининградская, Самарская, Смоленская области) ограничиваются установлением на законодательном уровне необходимости подготовки схемы границ прилегающих территорий, уточняя, что все особенности подготовки схемы должны быть *урегулированы органами местного самоуправления*.

Отдельной темой, на которой делает акцент **9 субъектов РФ из 23** (Республики Бурятия, Хакасия, Чеченская Республика, Чукотский АО, Кемеровская, Пензенская, Ростовская, Свердловская, Смоленская области), установивших в своих законах необходимость подготовки схем, является вопрос обязательности *подготовки схемы границ* прилегающих территорий исключительно *в электронном виде* (Челябинская область – выбор между бумажным и электронным вариантом схемы). При этом в ряде случаев делается специальная оговорка, что схемы границ нескольких прилегающих территорий или *всех прилегающих территорий* на территории муниципального образования могут быть подготовлены *в форме одного электронного документа*. Представляется, что для таких городов, как Ростов-на-Дону, Екатеринбург, Кемерово и др. с их плотной застройкой будет необоснованно затратно и нецелесообразно разрабатывать единую схему границ прилегающих к зданиям территорий на всю площадь указанных муниципальных образований.

Воронежская и Оренбургская области оставляют, также, как и Челябинская область, органам местного самоуправления выбор между бумажным и электронным вариантом схемы границ.

Вопрос наделения органов местного самоуправления обязанностью осуществлять подготовку схемы границ прилегающих территорий в региональном законодательстве решают 14 субъектов РФ из 23 (Республики Алтай, Бурятия, Чеченская, Чукотский АО, Приморский край, Волгоградская, Воронежская, Калужская, Кемеровская, Пензенская, Ростовская, Свердловская, Смоленская, Челябинская области). При этом такие 6 субъектов РФ из 14, как Республики Бурятия и Чеченская, Воронежская, Кемеровская, Ростовская, Челябинская области в своем законодательстве оговаривают возможность осуществления функции по подготовки схемы границ прилегающих территорий силами кадастровых инженеров за счет средств местных бюджетов. А Волгоградская и Свердловская области в своем законодательстве устанавливают довольно общие формулировки о возможности подготовки схемы границ заинтересованными лицами, или лицами по контракту.

Дополнительный интерес вызывает норма в законе Республики Алтай, которая единственная установила, что подготовка схемы границ прилегающих территорий осуществляется органом местного самоуправления при наступлении одного из следующих случаев:

1) выдача разрешения на ввод в эксплуатацию здания, строения, сооружения;

2) образование земельного участка, на котором расположено здание, строение, сооружение, или иного земельного участка.

Из логики приведенного положения следует, что в Республике Алтай границы прилегающих к зданиям, строениям территорий, с целью установления обязанности по ее содержанию силами правообладателя здания, будут определяться только для вновь строящихся объектов, а все, уже функционирующие объекты, данной нормой закона освобождаются от соответствующей обязанности.

1. **Утверждение границ прилегающих территорий**

**В 22 из 44 субъектов РФ**, установивших региональными законами порядок определения границ прилегающих территорий, предусмотрено «утверждение» в качестве акта, с момента наступления которого возникают юридические последствия определения границ территорий, прилегающих к зданиям, строениям, сооружениям.

Из указанного количества в 11 субъектах РФ (Приморский край, Амурская, Волгоградская Воронежская, Калининградская, Калужская, Мурманская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Рязанская области) предусмотрено, что *уполномоченный орган*, которым может являться как местная администрация, так и иной орган местного самоуправления утверждает схему границ прилегающей территории к зданию, строению или сооружению. При этом в большинстве законов, принятых в указанных 11 субъектах РФ, регламентируется факт утверждения схемы прилегающей территории *для конкретного здания, строения или сооружения.*

Еще в 11 субъектах РФ (Республики Алтай, Бурятия, Татарстан, Чеченская Республика, Чукотский АО, Кемеровская, Пензенская, Ростовская, Свердловская, Смоленская, Челябинская области) предложена иная схема утверждения границ прилегающих территорий. Во всех перечисленных 11 регионах установлен одинаковый алгоритм утверждения *представительным органом* муниципального образования *в составе правил благоустройства* схемы границ прилегающих территорий для муниципального образования. Подобное законодательное решение 11 субъектов РФ вызывает вопросы как с точки зрения необходимости утверждения схемы прилегающих территорий именно представительным органом, так и с точки зрения объемности и трудно выполнимости единой для всего муниципального образования схемы прилегающих территорий, а также целесообразности указанного подхода.

Правила благоустройства муниципального образования, наряду с такими документами, как проект планировки, проект решения об условно разрешенном виде разрешенного использования и др., в соответствии со статьей 5.1 Градостроительного кодекса РФ, подпадают под необходимость обеспечения проведения общественных обсуждений или публичных слушаний в целях их утверждения. Вызвано это законодательное требование необходимостью учета мнения постоянно проживающих граждан и правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, в связи с возможными для указанных лиц негативными последствиями принятия соответствующих решений. Региональные законодатели 11 субъектов РФ, включая схемы границ прилегающих территорий в состав правил благоустройства не оговаривают вопрос необходимости проведения общественных обсуждений или публичных слушаний для их утверждения. Учитывая общие требования к утверждению правил благоустройства приходится признать, что и утверждение схемы границ прилегающих территорий потребует проведения мероприятий по выявлению мнения населения. Следовательно, 11 субъектов РФ сформировали такое законодательство о прилегающих территориях, которое требует для каждой прилегающей к зданию территории (или нескольких прилегающих территорий) проводить общественные обсуждения или публичные слушания с целью выявления мнения окружающих, согласны ли они, что содержание прилегающей к зданию территории и ее благоустройство будут проводить не органы местного самоуправления, а правообладатель здания.

При учете в проводимом анализе еще 7-ми субъектов РФ, в которых предусмотрен договорной порядок определения границ территорий, прилегающих к зданиям, строениям, сооружениям получается, что **в 29 из 44 субъектов РФ (66%),** принявших соответствующие законы, установлен момент закрепления вокруг здания, строения или сооружения прилегающей территории, которым является или *факт утверждения схемы границ или подписание соглашения (договора)* между уполномоченным органом местного самоуправления и правообладателем объекта, вокруг которого устанавливается прилегающая территория с целью ее содержания силами и средствами правообладателя. Однако в 15-ти регионах законы в этой части остались недоработаны, поскольку, устанавливая отдельные положения о порядке определения границ прилегающих территорий, они не содержат норм, регламентирующих момент начала действия решения об установлении границ прилегающей территории.

1. **Опубликование информации о границах прилегающих территориях к зданиям, строениям и сооружениям в том числе в Интернете**

**В 11 из 44 (25%) субъектов РФ** (Чеченская Республика, Чукотский АО, Волгоградская, Воронежская, Кемеровская, Мурманская, Пензенская, Ростовская, Свердловская, Смоленская, Челябинская области), 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.

Все перечисленные 11 субъектов РФ в своем законодательстве также предусматривают размещение схемы границ прилегающих территорий на официальном сайте муниципального образования в сети Интернет или, в ряде случаев, иным способом, определенным правилами благоустройства территории муниципального образования.

Кроме того, в еще **5 субъектах РФ** (Республики Алтай, Карелия, Амурская, Архангельская, Оренбургская области) хотя и отсутствует требование об обязательности опубликования схем границ прилегающей территории в порядке опубликования муниципальных правовых актов, но содержится норма о том, что информация о закрепленных границах прилегающих территорий доводится до сведения собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков, а также лиц, ответственных за эксплуатацию зданий, строений, сооружений путем размещения утвержденных карт-схем границ прилегающих территорий на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или иным способом, определенным правилами благоустройства.

Приморский край закрепил положение о том, что порядок опубликования устанавливается правилами благоустройства территорий муниципальных образований.

Орловская область закрепила норму о том, что доводит до сведения собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков утвержденное им описание местоположения границ прилегающих территорий

Таким образом, **в 18 субъектах РФ из 44 (41%),** закрепивших в своём законодательстве нормы об определении границ прилегающих территорий, в той или иной форме регулируется вопрос доведения информации о границах прилегающей территории до заинтересованных лиц.

Как было упомянуто отдельно, в 7 субъектах РФ (Амурская, Белгородская, Калужская, Кировская, Костромская, Самарская, Челябинская области) предусматривается установление договорных отношений между органами местного самоуправления и лицом, которому вменяется в обязанность содержание прилегающей к зданию, строению, сооружению территории. В указанных субъектах РФ таким образом обеспечивается не только согласование границ прилегающих территорий, но и доведение информации до заинтересованного лица. При этом в Амурской и Челябинской областях предусмотрены как договорные отношения, так и опубликование решений об установлении границ прилегающих территорий.

Таким образом, в законодательстве 23 субъектов РФ из 44 (52%) в той или иной форме предусмотрены варианты доведения информации до лиц, к обязанностям которых, в случае принятия решения об установлении границ прилегающих территорий, будет отнесено участие, в том числе финансовое, в ее содержании. При этом в 21 субъекте РФ, принявших законы о порядке определения границ прилегающих территорий, никоим образом не решены вопросы информирования лиц, у которых возникает ответственность по содержанию прилегающей территории, о факте возникновения такой обязанности. Решение данного вопроса субъекты РФ явно оставили для уровня правил благоустройства муниципального образования, принимаемых органами местного самоуправления.

1. **Использование государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (ГИСОГД) для размещения информации о прилегающей территории**

В 2018 году градостроительное право России было усилено требованиями о необходимости наполнения и использования 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.

Невзирая на усиление требований к содержанию ГИСОГД лишь **6 из 44 субъектов РФ (13,6%)** (Чеченская Республика, Чукотский АО, Воронежская, Кемеровская, Ростовская, Смоленская области) в своих законах о прилегающих территориях установили обязанность включения информации об установлении границ прилегающих территориях в ГИСОГД не позднее одного месяца со дня их утверждения, если иные сроки не установлены для официального опубликования муниципальных правовых актов.

Кроме того, Челябинская область, видимо не рассчитывая на распространённость на территории области ГИСОГД, законодательно предложила утвержденные схемы границ прилегающих территорий размещать в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства. Следует отметить, что ГИС ЖКХ — это информационный ресурс для граждан с целью взаимодействия с управляющими компаниями, ТСЖ и органами власти для получения начислений за ЖКХ, подачи показаний счетчиков и т.д. Использование системы, созданной для удобства граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства для отражения границ прилегающих территорий зданий, строений и сооружений Челябинской области является единственным примером в правовом пространстве Российской Федерации.

**Выводы по итогам анализа правового регулирования в законодательстве субъектов Российской Федерации вопросов определения границ прилегающих территорий**

**(по состоянию на декабрь 2018 года)**

В рамках собственного законотворчества при применении на уровне субъектов Российской Федерации положений градостроительного права о прилегающих территориях выявилась тенденция достаточно вариативного и, зачастую, несоответствующего федеральному законодательству, регулирования, которое выражается в:

- несоблюдении установленных федеральным законодательством сроков разработки и вступления в силу законов субъектов РФ, подготовка которых предусмотрена федеральными законами (см. первый раздел анализа);

- значительном отступлении от федеральных законоположений, иногда вплоть до их изменения на прямо противоположное (см. 4 и 5 разделы о многоквартирных домах и об образованных земельных участках);

- невостребованности типовых/модельных предложений, подготовленных федеральными органами власти в качестве методической помощи органам государственной власти субъектов РФ (см. раздел 4).

В развитие приведенных выводов можно отметить, что

- в 49% (41 субъект РФ) субъектов РФ не принят региональный закон о прилегающих территориях не только в установленный срок, но и до декабря 2018 года;

- 32% (14 субъектов РФ) законов субъектов РФ, принятых до декабря 2018 года, содержат отсылочные нормы к регулированию вопросов порядка установления прилегающих территорий органами местного самоуправления, тем самым законодательное регулирование на уровне субъектов РФ оказалось формальным.

Таким образом, лишь у 30 субъектов РФ из 85 (35% от всех субъектов РФ) был принят закон субъекта РФ, устанавливающий нормы об определении границ прилегающих территорий.

Среди принятых законов субъектов РФ своей полнотой регулирования выделяются законы Архангельской, Калужской и Самарской областей, которые не только установили свои принципы и критерии определения границ прилегающих территорий, но и предусмотрели механизмы формирования правовых отношений (Калужская и Самарская области) между сторонами процесса закрепления прилегающих территорий.

В целом, в трети субъектов РФ на декабрь 2018 года выработано правовое регулирование вопросов установления границ прилегающих территорий, что позволяет органам местного самоуправления реализовать заложенные федеральным градостроительным правом возможности наделения лиц, ответственных за эксплуатацию здания, строения, сооружения обязанностью принимать участие, в том числе финансовое, в содержании прилегающих территорий.