



Государственное казенное учреждение
Ленинградской области
«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКСПЕРТНЫЙ
ИНСТИТУТ
РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА»

191124, Санкт-Петербург, ул. Смольного, д. 3,
тел./факс: 710-00-56
E-mail: gulo.geirz@gmail.com

Председателю комитета
градостроительной политики
Ленинградской области
Кулакову И.Я.

06.06.2023 № 02-01/186

На № _____ от _____

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственным казенным учреждением Ленинградской области «Государственный экспертный институт регионального законодательства» (далее – Институт) в соответствии с Вашим обращением проведена правовая экспертиза действующего законодательства, регламентирующего установление границ прилегающих территорий в целях участия правообладателей зданий, сооружений и земельных участков в содержании таких территорий.

По результатам правовой экспертизы Институт пришел к следующему заключению.

В силу пункта 1 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде благоустройства территорий, относится к градостроительной деятельности.

При этом, согласно пункту 36 той же статьи благоустройство территории - 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.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правила благоустройства территории муниципального образования - муниципальный правовой акт, устанавливающий на основе законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации требования к благоустройству и элементам благоустройства территории муниципального образования, перечень

мероприятий по благоустройству территории муниципального образования, порядок и периодичность их проведения.

Пунктом 25 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ утверждение правил благоустройства территории городского округа отнесено к вопросам местного значения городского округа.

Содержание правил благоустройства территории определено статьей 45.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, пункты 1, 10, 13, 14 и 16 части 2 которой устанавливают, что правила благоустройства территории муниципального образования могут регулировать вопросы:

содержания территорий общего пользования и порядка пользования такими территориями;

уборки территории муниципального образования, в том числе в зимний период;

участия, в том числе финансового, собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков (за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в многоквартирных домах, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов) в содержании прилегающих территорий;

определения границ прилегающих территорий в соответствии с порядком, установленным законом субъекта Российской Федерации;

порядка участия граждан и организаций в реализации мероприятий по благоустройству территории муниципального образования.

При этом, под прилегающей территорией понимается территория общего пользования, которая прилегает к зданию, строению, сооружению, земельному участку в случае, если такой земельный участок образован, и границы которой определены правилами благоустройства территории муниципального образования в соответствии с порядком, установленным законом субъекта Российской Федерации (пункт 37 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Порядок определения органами местного самоуправления Ленинградской области границ прилегающих территорий установлен областным законом от 14.11.2018 № 118-оз «О порядке определения органами местного самоуправления границ прилегающих территорий на территории Ленинградской области».

Пункт 1 статьи 2 областного закона от 14.11.2018 № 118-оз определяет прилегающую территорию, как территорию общего пользования, которая прилегает к зданию, строению, сооружению, земельному участку в случае, если такой земельный участок образован (далее - земельный участок), и границы которой определены правилами благоустройства территории муниципального образования (далее - правила благоустройства) в соответствии с порядком, установленным настоящим областным законом.

Таким образом, под объектами, применительно к которым определяются границы прилегающей территории, можно понимать земельные участки,

которые образованы в установленном порядке, а также любые здания, строения, сооружения, в том числе те, под которыми земельные участки не образованы.

В силу частей 1 и 2 статьи 3 областного закона от 14.11.2018 № 118-оз границы прилегающих территорий определяются правилами благоустройства в случае, если правилами благоустройства предусмотрено участие, в том числе финансовое, собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков в содержании прилегающих территорий.

Границы прилегающей территории определяются в отношении территории общего пользования, которая прилегает (то есть имеет общую границу) к зданию, строению, сооружению, земельному участку, в зависимости от расположения зданий, строений, сооружений, земельных участков в существующей застройке, вида их разрешенного использования и фактического назначения, их площади и протяженности указанной общей границы, а также иных требований настоящего областного закона.

В соответствии с пунктом 3 статьи 6 Земельного кодекса Российской Федерации земельный участок как объект права собственности и иных предусмотренных настоящим Кодексом прав на землю является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи.

Статья 141.2 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливает, что земельным участком признается часть поверхности земли, границы которой определены в порядке, установленном законом.

Согласно пункту 1 статьи 11.2, статье 70 Земельного кодекса Российской Федерации земельные участки образуются при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков, а также из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Государственный кадастровый учет земельных участков осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости».

В силу пунктов 1, 2, 7 части 2 статьи 7 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» единый государственный реестр недвижимости представляет собой свод достоверных систематизированных сведений в текстовой форме (семантические сведения) и графической форме (графические сведения) и состоит, в том числе, из реестра объектов недвижимости (кадастра недвижимости) и реестра прав, ограничений прав и обременений недвижимого имущества (реестра прав на недвижимость).

Государственный кадастровый учет недвижимого имущества - внесение в Единый государственный реестр недвижимости сведений, в том числе о земельных участках, которые подтверждают существование такого объекта недвижимости с характеристиками, позволяющими определить его в качестве индивидуально-определенной вещи, или подтверждают прекращение его

существования, а также иных предусмотренных настоящим Федеральным законом сведений об объектах недвижимости.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что земельный участок, как объект недвижимости, считается образованным с даты внесения сведений о нем в Единый государственный реестр недвижимости.

Таким образом, по мнению Института, применительно к земельным участкам границы прилегающей территории могут быть установлены при наличии сведений о таких участках в Едином государственном реестре недвижимости. При отсутствии указанных сведений границы прилегающей территории подлежат установлению применительно к зданиям, строениям, сооружениям.

При этом, согласно части 6 статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации многоквартирные дома являются зданиями.

Из буквального толкования областного закона от 14.11.2018 № 118-оз, как и вышеуказанных положений федерального законодательства, следует, что прямой запрет на определение границ прилегающих территорий применительно к многоквартирным домам, земельные участки под которыми не образованы, или к земельным участкам, образованным по границам многоквартирных домов, не установлен.

По смыслу частей 4, 6, 7 и 9 статьи 3 областного закона от 14.11.2018 № 118-оз границы прилегающей территории отображаются на графической схеме местоположения границ прилегающей территории на кадастровом плане территории, которая утверждается представительным органом муниципального образования в составе правил благоустройства и может быть подготовлена для всех прилегающих территорий в границах муниципального образования или для одной или нескольких прилегающих территорий применительно к части территории муниципального образования. Правилами благоустройства могут устанавливаться дополнительные требования к определению границ прилегающих территорий, не противоречащие федеральному законодательству и областному законодательству.

С учетом изложенного, по мнению Института, нельзя исключать ситуацию, когда правилами благоустройства территории муниципального образования может быть утверждена единая графическая схема местоположения границ прилегающих территорий, определяющая границы прилегающей территории в отношении всех существующих зданий (в том числе многоквартирных домов), земельные участки под которыми не образованы, а также в отношении земельных участков, образованных по границе многоквартирных домов.

Однако, такое определение не влечет правовых последствий в виде обязанности собственников и (или) иных законных владельцев помещений в данных многоквартирных домах участвовать в содержании прилегающей территории (часть 9 статьи 55.25 Градостроительного кодекса Российской Федерации, пункт 13 части 2 статьи 45.1 Федерального закона от 06.10.2003

№ 131-ФЗ, предложение второе части 1 статьи 3 областного закона от 14.11.2018 № 118-оз), в связи с чем представляется нецелесообразным.

При наличии в указанных правилах правовой нормы, устанавливающей такую обязанность, такая правовая норма будет незаконной.

Из пункта 1.4-1 Правил благоустройства территории муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области, утвержденных решением Совета депутатов муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области от 25.10.2017 № 160, (далее - Правила), следует, что собственники и (или) иные законные владельцы помещений в многоквартирных домах, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов, не обязаны принимать участие, в том числе финансовое, в содержании прилегающих территорий, что соответствует федеральному и областному законодательству.

В силу пунктов 11 и 12 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации территории общего пользования - территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (в том числе площади, улицы, проезды, набережные, береговые полосы водных объектов общего пользования, скверы, бульвары), обозначенные красными линиями, устанавливаемыми документацией по планировке территории.

Пунктом 8 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации приватизация земельных участков в пределах береговой полосы, установленной в соответствии с Водным кодексом Российской Федерации, а также земельных участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, в границах территорий общего пользования, запрещена.

Пунктом 8 статьи 28 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» также установлено, что земельные участки в составе земель общего пользования (площади, улицы, проезды, автомобильные дороги, набережные, парки, лесопарки, скверы, сады, бульвары, водные объекты, пляжи и другие объекты) отчуждению в соответствии с настоящим Федеральным законом не подлежат.

Пунктом 8 статьи 39.11 Земельного кодекса Российской Федерации определено, что земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, не может быть предметом аукциона, если он расположен в границах территории общего пользования.

В соответствии с пунктом 12 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, также не подлежат приватизации.

Таким образом, исходя из буквального толкования указанных правовых норм, следует, что данные земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут включаться в состав прилегающих территорий, в содержании которых должны принимать участие собственники

объектов, применительно к которым определены границы прилегающих территорий.

Согласно статье 210 Гражданского кодекса Российской Федерации собственник (в данном случае соответствующее публично-правовое образование) несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором.

Указанная правовая норма, устанавливая общее правило, одновременно допускает возможность установления федеральным законом исключений из данного правила.

Такое исключение, в частности, установлено частью 9 статьи 55.25 Градостроительного кодекса Российской Федерации, которая предусматривает, что 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.

При этом, часть 1 той же статьи уточняет, что лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, (если иное не предусмотрено федеральным законом) является собственник здания, сооружения или лицо, которое владеет зданием, сооружением на ином законном основании (на праве аренды, хозяйственного ведения, оперативного управления и другое) в случае, если соответствующим договором, решением органа государственной власти или органа местного самоуправления установлена ответственность такого лица за эксплуатацию здания, сооружения, либо привлекаемое собственником или таким лицом в целях обеспечения безопасной эксплуатации здания, сооружения на основании договора физическое или юридическое лицо.

Вопрос о возможности возложения правилами благоустройства территории обязанностей по содержанию земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и входящих в состав территории, прилегающей к зданиям, строениям, сооружениям и земельным участкам, на их правообладателей неоднократно являлся предметом судебного разбирательства.

Например, решением Астраханского областного суда от 30.07.2019 по делу № 3а-127/2019 частично, признан не действующим абзац десятый пункта 1.6 Правил благоустройства территории муниципального образования «Город Астрахань», утвержденных решением Городской Думы муниципального образования «Город Астрахань» от 24.12.2018 № 188, в той мере, в которой он предусматривает возложение на юридических и физических лиц ответственности за содержание не только принадлежащих им зданий, строений, сооружений и (или) земельных участков, но и прилегающих территорий.

Апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 27.11.2019 № 25-АПА19-6 указанное решение Астраханского областного суда отменено.

Суть правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации заключается в том, что обязанность правообладателей зданий участвовать в содержании прилегающих территорий возникает в силу федерального законодательства и может быть предусмотрена в правилах благоустройства с определением конкретных случаев, форм и объема такого участия, порядка исполнения данными лицами этой обязанности, чтобы не возникало правовой неопределенности в вопросе о конкретных обязанностях участников данных правоотношений, в полной мере, ясно и однозначно определяя все обязанности указанных участников (распределяя их между правообладателями земельных участков, включенных в состав прилегающей территории, и правообладателями зданий, строений, сооружений, земельных участков, применительно к которой установлена такая прилегающая территория).

Подобные выводы содержатся в Апелляционных определениях Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 11.09.2019 № 75-АПА19-22, от 18.09.2019 № 19-АПА19-12, от 05.07.2019 № 2-АПА19-5 и других.

Соответственно, по мнению Института, правилами благоустройства при определении границ прилегающих территорий к ним могут быть отнесены находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки, на которых расположены дороги, улицы, проезды, парки, скверы, бульвары, относящиеся к территории общего пользования (при соблюдении требований вышеуказанной правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации. Земельные участки, занятые объектами капитального строительства в сфере социального обслуживания, здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, по мнению Института, не относятся к территориям общего пользования.

Дополнительно следует отметить, что примечанием 1 к пункту 1.5-2 Правил установлено, что в случае расположения в границах прилегающих территорий для объектов, указанных в подпунктах 1.5-2.1 - 1.5-2.14, пешеходных тротуаров, улиц или проездов границы их прилегающих территорий устанавливаются по ближайшим к объектам границам пешеходных тротуаров, а при их отсутствии - по ближайшим к объектам границам улиц или проездов, из чего можно сделать вывод, что пешеходные тротуары, улицы или проезды в границы прилегающих к зданиям, строениям, сооружениям, земельным участкам территорий Правилами не включаются.

Что касается утверждения Комитетом градостроительной политики Ленинградской области формы схемы границ прилегающей территории, требований к ее подготовке, точности и методам определения координат характерных точек прилегающей территории, регламентации процедур

подготовки и формы описания границ прилегающих территорий, требований к оформлению графической части описания границ прилегающей территории на кадастровом плане, необходимо отметить следующее.

В силу пункта 11 части 10 статьи 35 и части 1 статьи 45.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ утверждение правил благоустройства муниципального образования, в составе которых определяются границы прилегающих территорий, относится к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Частью 1 статьи 6 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления отнесено:

правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом;

правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;

правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Российской Федерации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

Пункт 14 части 2 статьи 45.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ предусматривает возможность установления законом субъекта Российской Федерации только порядка определения границ прилегающих территорий, а часть 3 той же статьи - возможность предусмотреть иные вопросы, регулируемые правилами благоустройства территории муниципального образования, исходя из природно-климатических, географических, социально-экономических и иных особенностей отдельных муниципальных образований.

Возможность принятия законов либо иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в сфере благоустройства территории муниципальных образований Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ не предусмотрена.

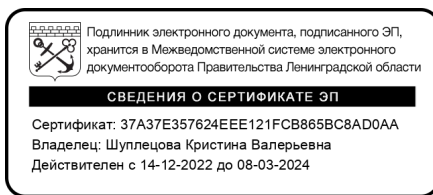
Градостроительный кодекс Российской Федерации, относя благоустройство территории к одному из видов градостроительной деятельности (пункт 1 статьи 1), а законы и иные нормативные правовые акты субъектов

Российской Федерации - к законодательству о градостроительной деятельности (часть 1 статьи 3), в то же время исключает отношения по благоустройству территории из числа отношений, которые регулирует законодательство о градостроительной деятельности (часть 1 статьи 4).

По мнению Института, такое решение обусловлено положениями части 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации, согласно которой местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, и Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, который относит утверждение правил благоустройства территории муниципального образования к вопросам местного значения, решение которых осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно.

С учетом изложенного, Комитет градостроительной политики Ленинградской области не обладает полномочиями по принятию нормативных правовых актов, регламентирующих те или иные вопросы в сфере благоустройства территории муниципальных образований.

Исполнительный директор



К.Шуплецова