



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д.2, лит. А, Санкт Петербург
Тел. (812) 611-55-85

14.11.2018 № 5190-1/18-22-0-3

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по законности и правопорядку

О.А. Петрову

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях»

Внесен депутатом Законодательного собрания Ленинградской области
С.С. Караваем

Правовое управление, изучив проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях» (далее – законопроект), отмечает следующее.

Законопроект внесен с формальным соблюдением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Инициатор законопроекта предлагает дополнить областной закон от 2 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях» (далее – областной закон № 47-оз) новой статьей 3.1-1 и установить административную ответственность за нарушение правил пользования нежилыми помещениями.

Часть первая проектируемой статьи 3.1-1 областного закона № 47-оз предусматривает ответственность за порчу нежилых зданий, нежилых помещений, их оборудования, а также за самовольную реконструкцию и (или) перепланировку нежилых зданий и (или) нежилых помещений либо использование их не по целевому назначению.

Частью второй указанной статьи предусматривается ответственность за самовольную реконструкцию и (или) перепланировку нежилых помещений в многоквартирных домах либо использование их не по целевому назначению.

Таким образом, в первом случае речь идет о нежилых помещениях, расположенных в нежилых зданиях, а во втором – о нежилых помещениях, расположенных в жилых (многоквартирных) домах.

Под самовольной реконструкцией и (или) перепланировкой нежилых зданий и (или) нежилых помещений инициатор законопроекта предлагает понимать проведение указанных действий без получения разрешения на

строительство (за исключением случаев, когда выдача разрешения на строительство не требуется) либо при отсутствии сведений в государственном кадастре недвижимости об измененных параметрах нежилых зданий и (или) нежилых помещений.

В процессе разработки законопроекта его инициатор, как следует из пояснительной записки, ориентировался на содержание статьи 7.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях («Нарушение правил пользования жилыми помещениями»), которой установлена административная ответственность за порчу жилых домов, жилых помещений, их оборудования, за самовольные переустройство и (или) перепланировку жилых домов и (или) жилых помещений либо использование их не по назначению, а также за самовольную перепланировку жилых помещений в многоквартирных домах.

Однако возможность использования такой аналогии в целях установления «региональной» административной ответственности за нарушение правил пользования нежилыми помещениями (их порчу, нарушение порядка их преобразования) может быть поставлена под сомнение.

В статье 7.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) речь идет исключительно о жилых помещениях, правила пользования которыми и правила проведения переустройства и перепланировки которых определены Жилищным кодексом Российской Федерации (далее – ЖК РФ) и подзаконными нормативными правовыми актами федерального уровня.

Так, в соответствии с пунктом 7 части 1 статьи 14 ЖК РФ вопросы согласования переустройства и перепланировки жилых помещений отнесены к полномочиям органов местного самоуправления.

Общие требования к переустройству и перепланировке жилых помещений определены в Главе 4 ЖК РФ.

Общие правила пользования жилыми помещениями (в том числе запрет на выполнение в жилом помещении работ или совершение других действий, приводящих к его порче) установлены Правительством Российской Федерации в Постановлении от 21 января 2006 года № 25 «Об утверждении Правил пользования жилыми помещениями».

Таким образом, статьей 7.21 КоАП РФ установлена ответственность за нарушение конкретных требований, закрепленных в нормативных правовых актах Российской Федерации.

Следует отметить, что действующее федеральное законодательство не содержит аналогичных норм, которые непосредственно устанавливали бы правила пользования нежилыми помещениями, а также определяли порядок их переустройства или перепланировки.

Как указано в Письме Минэкономразвития России от 14 апреля 2015 года № Д23и-1578 «О государственном кадастровом учете изменений помещений в результате перепланировки, реконструкции», в настоящее

время понятия «перепланировка», «переустройство» и связанные с ними процедуры (работы) отнесены к сфере регулирования жилищного законодательства и не применяются по отношению к нежилым помещениям, в отношении которых могут проводиться реконструкция и капитальный ремонт. При этом определения понятий «реконструкция» и «капитальный ремонт» имеют более широкий смысл, нежели понятия «перепланировка» и «переустройство» и включают в себя специальные процедуры, работы (статья 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Данный вывод, по крайней мере, справедлив для отношений, связанных с преобразованием нежилых помещений, расположенных в нежилых зданиях.

Что касается нежилых помещений, расположенных в жилых (многоквартирных) домах, то, по мнению ряда авторов научных исследований, посвященных данной теме, к отношениям по фактическому переустройству указанных нежилых помещений в отдельных случаях могут быть применены по аналогии закона некоторые положения главы 4 ЖК РФ, определяющей порядок переустройства и перепланировки жилого помещения (В.А. Бетхер «Самовольное создание и изменение объектов недвижимости в Российской Федерации»).

Так, например, в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 36 ЖК РФ собственникам помещений в многоквартирном доме принадлежит на праве общей долевой собственности общее имущество в многоквартирном доме, в частности, помещения в данном доме, не принадлежащие отдельным собственникам и предназначенные для удовлетворения социально-бытовых потребностей собственников помещений в данном доме, включая помещения, предназначенные для организации их досуга, культурного развития, детского творчества, занятий физической культурой и спортом и подобных мероприятий.

Согласно части 3 указанной статьи уменьшение размера общего имущества в многоквартирном доме возможно только с согласия всех собственников помещений в данном доме путем его реконструкции.

Частью 2 статьи 40 ЖК РФ предусмотрено, что, если реконструкция, переустройство и (или) перепланировка помещений невозможны без присоединения к ним части общего имущества в многоквартирном доме, на такие реконструкцию, переустройство и (или) перепланировку помещений должно быть получено согласие всех собственников помещений в многоквартирном доме.

Кроме того, главой 3 ЖК РФ определен порядок перевода жилых помещений в нежилые.

Если следовать мнению о возможности применения отдельных положений ЖК РФ к отношениям, связанным с преобразованием нежилых помещений, расположенных в многоквартирных домах, то необходимо сделать вывод о том, что и административная ответственность за несоблюдение указанных требований должна быть также установлена на

федеральном уровне (принимая во внимание положения пункта 3 части 1 статьи 1.3 КоАП РФ, согласно которой установление административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации относится к ведению Российской Федерации).

Что же касается отношений по переустройству нежилых помещений, расположенных в нежилых зданиях, то применение к ним по аналогии норм жилищного законодательства представляется необоснованным, поскольку в силу пункта 1 части 1 статьи 4 ЖК РФ его нормы регулируют отношения, связанные с использованием жилых помещений.

Как отмечают авторы научных исследований, посвященных данной теме, причиной отсутствия норм о преобразовании нежилых помещений является отсутствие должного правового регулирования отношений, связанных с нежилыми помещениями, в целом.

Соответствующее правовое регулирование, по их мнению, должно быть осуществлено федеральным законодателем путем внесения необходимых изменений в Часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) и в Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ).

Следует отметить, что в настоящее время в ГК РФ нежилые помещения упоминаются лишь однажды (в части 3 статьи 288, в контексте перевода жилого помещения в нежилое).

В ГрК РФ также отсутствуют нормы, касающиеся переустройства и перепланировки нежилых помещений.

Как указывалось ранее в настоящем заключении (со ссылкой на Письмо Минэкономразвития России от 14 апреля 2015 года № Д23и-1578 «О государственном кадастровом учете изменений помещений в результате перепланировки, реконструкции»), в отношении нежилых помещений могут проводиться только реконструкция и капитальный ремонт.

Согласно пункту 14 статьи 1 ГрК РФ реконструкция объектов капитального строительства предусматривает изменение параметров объекта капитального строительства, его частей (высоты, количества этажей, площади, объема), в том числе надстройку, перестройку, расширение объекта капитального строительства, а также замену и (или) восстановление несущих строительных конструкций объекта капитального строительства, за исключением замены отдельных элементов таких конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановления указанных элементов.

Указанное определение не соотносится в полной мере ни с определением понятия «переустройство», ни с определением понятия «перепланировка», которые приведены в статье 25 ЖК РФ.

По общему правилу, установленному частью 2 статьи 51 ГрК РФ, реконструкция объектов капитального строительства осуществляется на основании разрешения на строительство.

При этом одним из обязательных условий получения такого разрешения, согласно пункту 6 части 7 статьи 51 ГрК РФ, является согласие всех правообладателей объекта капитального строительства в случае реконструкции такого объекта.

Следует отметить, что частью 1 статьи 9.5 КоАП РФ установлена административная ответственность за осуществление реконструкции объектов капитального строительства без разрешения на строительство в случаях, когда получение такого разрешения является обязательным (при этом указанная норма распространяется как на случаи реконструкции нежилых зданий, так и на случаи реконструкции многоквартирных домов).

В этом смысле предложение инициатора законопроекта об установлении областным законом № 47-оз административной ответственности за самовольную (то есть проведенную без получения разрешения на строительство) реконструкцию нежилых зданий и (или) нежилых помещений является избыточным и противоречит действующему федеральному законодательству, поскольку такая ответственность уже установлена федеральным законом (и может быть установлена только им).

В целом, как уже отмечалось, недостаточность правового регулирования отношений, связанных с преобразованием нежилых помещений, расположенных в нежилых зданиях, должна быть восполнена именно на федеральном уровне, в связи с чем содержащийся в пояснительной записке к законопроекту вывод, в соответствии с которым указанные отношения «должны регулироваться действующим законодательством как минимум на уровне субъекта Российской Федерации», представляется не вполне обоснованным.

С учетом изложенного законопроект не может быть рекомендован для принятия Законодательным собранием Ленинградской области.

Первый заместитель
руководителя аппарата
Законодательного собрания
Ленинградской области –
начальник правового управления



Д.В. Малкин