



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

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

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, лит. А, Санкт-Петербург, 191124

Тел. (812) 630-21-85

E-mail: mail@lenoblzaks.ru

13.02.2019 № 6558-1/18-220-2

На № _____ от _____

Председателю постоянной комиссии
по законности и правопорядку

О.А. Петрову

Заключение
на проект федерального закона
«О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об
административных правонарушениях»

Внесен депутатами Законодательного собрания Ленинградской области
А.Я. Лебедевым, Н.В. Беляевым, Ю.М. Голиковым

Рассмотрев проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – законопроект), направленный в Законодательное собрание Ленинградской области для рассмотрения и принятия решения о целесообразности внесения в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума), правовое управление отмечает следующее.

Законопроект внесен с соблюдением требований Регламента Государственной Думы и Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроектом предлагаются изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), устанавливающие административную ответственность за нарушение правил использования нежилого помещения (статья 7.21.1) и за использование объектов капитального строительства не по целевому назначению (статья 14.65).

Как следует из пояснительной записки, законопроект подготовлен в целях пресечения коммерческой деятельности организаций, которые используют нежилые помещения и объекты капитального строительства не по назначению. Указанное обусловлено участвовавшими случаями открытия розничных магазинов, торгово-развлекательных комплексов и иных коммерческих предприятий, оказывающих услуги широким слоям населения, в паркингах, складских и производственных помещениях, что сопровождается нарушением строительных норм и правил и создает угрозу для жизни и здоровья граждан.

Обозначенная в пояснительной записке проблема, полагаем, заслуживает внимания, однако возможность решения ее предложенным в законопроекте способом может быть поставлена под сомнение в связи с нижеследующим.

Согласно статье 7.21.1 КоАП РФ в редакции законопроекта административная ответственность наступает за использование нежилого помещения не по целевому назначению в соответствии с видом разрешенного использования, указанного в проектной документации или в решении о переводе жилого помещения в нежилое помещение в случае перевода помещений из жилых в нежилые.

В соответствии со статьей 14.65 КоАП РФ в редакции законопроекта административная ответственность наступает за осуществление коммерческой деятельности в объекте капитального строительства не по целевому назначению в соответствии с видом разрешенного использования, проектной документацией, на основании которой было выдано разрешение на ввод в эксплуатацию, а также проектом планировки территории.

Оценивая предложенные составы административных правонарушений, полагаем необходимым отметить следующее.

В силу положений пункта 3 части 1 статьи 1.3 КоАП РФ к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Таким образом, административная ответственность в соответствии с КоАП РФ наступает за нарушение конкретных требований, содержащихся в нормативных правовых актах Российской Федерации.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, неоднократно выраженной им в своих решениях (см. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15.07.1999 № 11-П, от 14.02.2013 № 4-П, Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 21.04.2005 № 122-О, от 28.06.2012 № 1253-О, от 10.10.2013 № 1485-О и др.), применение административной

ответственности может иметь место только на основе закона, четко определяющего состав административного правонарушения.

Как следует из анализа судебной практики в сфере административной ответственности, в целях недопущения нарушения принципа равенства всех перед законом и принципа верховенства закона непосредственно из диспозиции статьи должно быть ясно, какие конкретно противоправные действия (бездействие) образуют объективную сторону административного правонарушения.

Вместе с тем отмечаем, что формулировки предложенных составов административных правонарушений не отвечают требованиям определенности, ясности и недвусмысленности правовых норм, устанавливающих административную ответственность, и согласованности с действующим правовым регулированием.

Рассматривая состав административного правонарушения, предложенный статьей 7.21.1 («Нарушение правил использования нежилого помещения»), отмечаем следующее.

С учетом наименования и содержания указанной статьи, полагаем, что за основу взяты положения части 1 статьи 7.21 КоАП РФ, предусматривающие административную ответственность за использование жилых помещений не по назначению.

Вместе с тем основанием для привлечения к ответственности по статье 7.21 КоАП РФ является нарушение требований, установленных самостоятельным подзаконным нормативным правовым актом, - постановлением Правительства Российской Федерации от 21 января 2006 года № 25 «Об утверждении Правил пользования жилыми помещениями».

В отличие от правового регулирования вопросов пользования жилыми помещениями, единого нормативного правового акта, регулирующего вопросы, касающиеся использования нежилых помещений, в настоящее время не существует, что, по мнению правового управления, не позволяет установить административную ответственность за нарушение правил использования нежилых помещений.

Полагаем, что в целях создания правовых оснований для установления такой ответственности 25 декабря 2018 года депутатами А.Я. Лебедевым, Н.В. Беляевым и Ю.М. Голиковым в Законодательное Собрание Ленинградской области внесен проект федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации», предусматривающий регулирование вопросов права собственности на нежилые помещения и прекращения права собственности на бесхозяйственно содержимое нежилое помещение.

Указанный проект федерального закона, определяющий правила использования нежилых помещений, и рассматриваемый законопроект, устанавливающий административную ответственность за нарушение указанных правил, очевидно, являются взаимосвязанными.

Вместе с тем содержание проекта федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации», которое сводится к закреплению норм о том, что собственник осуществляет права владения, пользования и распоряжения принадлежащим ему нежилым помещением в соответствии с его назначением, и что нежилое помещение имеет определенное целевое назначение и не предназначено для проживания граждан, по мнению правового управления, является **недостаточным для установления административной ответственности за использование нежилого помещения не по целевому назначению.**

Как указано в заключении правового управления № 6560-1/18-22-0-1 от 6 февраля 2019 года на проект федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации», решение данного вопроса требует **комплексного подхода к регулированию отношений, связанных с использованием нежилых помещений.**

До установления правового регулирования вопросов, связанных с использованием нежилых помещений, внесение соответствующих изменений в КоАП РФ является преждевременным.

В этом же заключении допускается возможность создания рабочей группы в целях осуществления доработки проекта федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации» в соответствии со статьей 70¹ Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Принимая во внимание взаимосвязанность законопроектов, можно сделать вывод о том, что решение постоянной комиссии по законности и правопорядку по проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» должно приниматься с учетом решения, принятого постоянной комиссией по экономике, собственности, инвестициям и промышленности в отношении проекта федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации».

Анализируя содержание законопроекта и положения федерального законодательства, необходимо отметить, что понятие **«целевое назначение»**, используемое в тексте законопроекта, применяется федеральным законодателем преимущественно в отношении **земельных участков и лесов** (см., например, статьи 7, 54 Земельного кодекса Российской Федерации, статью 10 Лесного кодекса Российской Федерации, статьи 260, 284, 285 Гражданского кодекса Российской Федерации, статью 36¹ Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» и др.).

В соответствии же с пунктами 4 и 10 части 5 статьи 8 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» в кадастр недвижимости вносятся следующие дополнительные сведения об объекте недвижимого имущества: **вид или**

виды разрешенного использования земельного участка, здания, сооружения, помещения; **назначение помещения (жилое, нежилое)**, если объектом недвижимости является помещение.

В связи с этим употребление формулировки «целевое назначение» применительно к нежилым помещениям представляется некорректным.

Следует отметить, что прежде в федеральном законодательстве использовалось понятие «функциональное назначение нежилых помещений».

Так, в соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 21 Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (в редакции, действовавшей до принятия Федерального закона от 3 июля 2016 года № 304-ФЗ) сведения о функциональном назначении нежилых помещений в многоквартирном доме, не входящих в состав общего имущества в многоквартирном доме, должны были в обязательном порядке содержаться в перечне информации о проекте строительства.

Однако в настоящее время федеральный законодатель не предъявляет подобных требований к содержанию информации о строительстве.

Основная проблема действующего законодательства заключается в том, что оно не дает точных определений понятиям «целевое назначение помещения», «функциональное назначение помещения».

На практике под целевым назначением нежилого помещения обычно понимается тот вид деятельности, для осуществления которого данное помещение будет использоваться (по данному признаку помещения можно классифицировать на торговые, производственные, складские, коммунально-бытовые, офисные, спортивные, медицинские, образовательные и т.д.). Под функциональным же назначением понимается наличие у помещения технических характеристик и конструктивных особенностей, позволяющих использовать его как самостоятельный объект (с учетом этого помещения могут быть классифицированы на основные, вспомогательные, обслуживающие и т.д.).

С учетом изложенного правовое управление полагает, что установление административной ответственности за «**нецелевое использование нежилого помещения**» будет возможно лишь после того, как федеральный законодатель даст легальное определение понятию «целевое назначение помещения» и определит пределы его использования по целевому назначению.

Что касается понятия «**виды разрешенного использования**», которое также используется инициатором законопроекта в диспозиции проектируемой статьи 7.21.1, то в контексте положений Градостроительного кодекса Российской Федерации данное понятие применяется только в отношении **самостоятельных объектов капитального строительства** (то есть в отношении зданий, строений, сооружений), но не в отношении

нежилых помещений, которые являются составными частями объектов капитального строительства.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 августа 2005 года № 502 утверждена форма уведомления о переводе (отказе в переводе) жилого (нежилого) помещения в нежилое (жилое) помещение, которой предусмотрено указание **вида использования помещения** в соответствии с заявлением о переводе.

С учетом изложенного диспозиция проектируемой статьи 7.21.1 КоАП РФ нуждается в корректировке.

Рассматривая состав административного правонарушения, предусмотренный проектируемой статьей 14.65 (**«Использование объектов капитального строительства не по целевому назначению»**), отмечаем следующее.

Имеется несогласованность наименования указанной статьи с ее диспозицией, предусматривающей административную ответственность за **осуществление коммерческой деятельности в объекте капитального строительства не по целевому назначению**.

Рассматриваемый состав административного правонарушения предлагается предусмотреть в главе 14 (**«Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций»**), что представляется неверным с учетом наименования и содержания статьи 14.65, в которой затрагиваются отношения, регулируемые законодательством о градостроительной деятельности.

В соответствии с частью 1 статьи 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации законодательство о градостроительной деятельности регулирует отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, капитальному ремонту, сносу, а также по эксплуатации зданий, сооружений.

Таким образом, Градостроительным кодексом Российской Федерации не регулируются отношения, связанные с осуществлением коммерческой деятельности в объектах капитального строительства.

Кроме того, в отношении **коммерческой деятельности** понятие **«целевое назначение»** в федеральном законодательстве не используется (равно как не используется оно и в отношении объектов капитального строительства).

На основании изложенного предложенная формулировка состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 14.65 (в части, касающейся слов **«осуществление коммерческой деятельности»**, **«не по целевому назначению»**), представляется несостоятельной, поскольку не основана на положениях федерального законодательства.

Кроме того, полагаем, что установление административной ответственности за нецелевое использование объектов капитального строительства не требуется, поскольку фактически такая ответственность уже предусмотрена КоАП РФ.

Частью 1 статьи 55²⁴ Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что эксплуатация зданий, сооружений должна осуществляться в соответствии с их разрешенным использованием (назначением).

Из анализа статей 30, 36, 37, 51, 52, 55, 55²⁴ Градостроительного кодекса Российской Федерации следует, что разрешенное использование объектов капитального строительства напрямую зависит от разрешенного использования земельных участков, на которых они расположены.

Таким образом, эксплуатация объектов капитального строительства не в соответствии с их разрешенным использованием может свидетельствовать об использовании не по целевому назначению земельных участков, на которых расположены указанные объекты капитального строительства. А ответственность за нецелевое использование земельных участков предусмотрена частью 1 статьи 8.8 КоАП РФ.

Кроме того, частью 5 статьи 55²⁴ Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что эксплуатация зданий, сооружений, в том числе содержание автомобильных дорог, должна осуществляться в соответствии с требованиями технических регламентов, проектной документации, нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов.

За нарушение требований технических регламентов, проектной документации, обязательных требований документов в области стандартизации или требований специальных технических условий либо нарушение установленных уполномоченным федеральным органом исполнительной власти до дня вступления в силу технических регламентов обязательных требований к зданиям и сооружениям при проектировании, строительстве, реконструкции или капитальном ремонте объектов капитального строительства, в том числе при применении строительных материалов (изделий), административная ответственность наступает по статье 9.4 КоАП РФ.

Кроме того, частью 1 статьи 9.5 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за строительство, реконструкцию объектов капитального строительства без разрешения на строительство в случае, если для осуществления строительства, реконструкции объектов капитального строительства предусмотрено получение разрешений на строительство.

Эксплуатация объекта капитального строительства без разрешения на ввод его в эксплуатацию, за исключением случаев, если для осуществления

строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства не требуется выдача разрешения на строительство, влечет административную ответственность по части 5 статьи 9.5 КоАП РФ.

Кроме того, с учетом того, что в соответствии с частью 10 статьи 55²⁴ Градостроительного кодекса Российской Федерации **особенности эксплуатации отдельных видов зданий, сооружений могут устанавливаться федеральными законами, административная ответственность** за нарушение положений указанных федеральных законов наступает по **специальным статьям КоАП РФ** (см., например, статью 6.4 КоАП РФ «Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, зданий, сооружений и транспорта», часть 1 статьи 10.10 КоАП РФ, устанавливающую административную ответственность за нарушение правил эксплуатации мелиоративной системы или отдельно расположенного гидротехнического сооружения, статью 13.7 КоАП РФ «Несоблюдение установленных правил и норм, регулирующих порядок проектирования, строительства и эксплуатации сетей и сооружений связи»).

Таким образом, регулирование вопросов, связанных с эксплуатацией (использованием) объектов капитального строительства, носит комплексный характер и осуществляется нормативными правовыми актами различных отраслей права. В связи с этим привлечение к административной ответственности за правонарушения, связанные с эксплуатацией (использованием) объектов капитального строительства, осуществляется по разным статьям КоАП РФ.

С учетом изложенного установление самостоятельного состава административного правонарушения, предусматривающего административную ответственность за эксплуатацию (использование) не по назначению (не в соответствии с разрешенным использованием) объектов капитального строительства, не согласуется с положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации и КоАП РФ.

Несостоятельность предложенных законопроектом составов административных правонарушений влечет за собой также несостоятельность изменений, предусмотренных пунктами 3-7 статьи 1 законопроекта, касающихся определения органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, и должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях.

Одновременно отмечаем, что аналогичные (подобные) проекты федеральных законов в Государственную Думу иными субъектами права законодательной инициативы не вносились.

К законопроекту имеются также замечания юридико-технического характера.

Поскольку законопроект состоит из одной статьи, деление его на статьи неверно.

В нарушение пункта 32, подпункта 3 пункта 39, пункта 54 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов, направленных письмом Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18.11.2003 № вн2-18/490 (далее – Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов), в абзаце первом статьи 1 законопроекта не указаны источники официального опубликования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и внесенных в него изменений.

С учетом положений пункта 62 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов в абзаце первом пункта 1 статьи 1 законопроекта слова «главу 7» следует исключить.

Пунктом 1 статьи 1 законопроекта КоАП РФ дополняется статьей 7.21.1. Вместе с тем в подпункте «б» пункта 3, пунктах 5 и 7 статьи 1 законопроекта указывается статья 7.22.1.

Кроме того, в пункте 3 указанной статьи законопроекта не должно быть деления на подпункты, поскольку предложенные изменения вносятся в одну структурную единицу статьи – часть 1 статьи 23.1 КоАП РФ. Также отмечаем, что изменения в пункте 3 указаны непоследовательно.

Полагаем неверным предложенный пунктом 5 статьи 1 законопроекта вариант оформления изменения через замену слов.

В тексте законопроекта обозначения статей 7.21.1, 7.22.1 и 7.23.2 оформлены с нарушением требований пункта 12 Методических рекомендаций, согласно которому, если законодательный акт дополняется новыми структурными единицами, то новые структурные единицы необходимо обозначать дополнительно цифрами, помещаемыми над основными цифровыми или буквенными обозначениями.

Одновременно отмечаем, что законопроект нуждается в редакторской правке.

На основании вышеизложенного правовое управление полагает, что внесение законопроекта в качестве законодательной инициативы в Государственную Думу в предложенной инициаторами редакции является нецелесообразным, поскольку установление административной ответственности за использование не по назначению (не в соответствии с разрешенным использованием) нежилых помещения до внесения соответствующих изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации является преждевременным, а привлечение к административной ответственности за использование не по назначению объектов капитального строительства возможно по действующим статьям КоАП РФ.

Дополнительно отмечаем, что в случае принятия постоянной комиссией по экономике, собственности, инвестициям и промышленности решения о создании рабочей группы по доработке проекта федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации» в соответствии со статьей 70¹ Регламента Законодательного

собрания Ленинградской области доработка проекта федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» также может быть осуществлена в рамках деятельности указанной рабочей группы.

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



Д.В. Малкин