



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

19.02.2019 № 802-1/19-06-0-2

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 Губернатором Ленинградской области

Правовое управление, изучив проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях» (далее – законопроект), отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроектом предлагается дополнить областной закон от 2 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях» (далее – областной закон № 47-оз) новой статьей 4.14, установив административную ответственность за **нарушение** установленных правилами благоустройства территорий муниципальных образований Ленинградской области **сроков уборки снега и льда собственниками** или иными законными **владельцами зданий, строений, сооружений, земельных участков с прилегающих к указанным объектам территорий**, границы которых определены органами местного самоуправления.

Правовое управление отмечает, что Федеральным законом от 29 декабря 2017 года № 463-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 463-ФЗ) были внесены существенные изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в части, касающейся определения понятия **«правила благоустройства территории муниципального образования»** и содержания указанных правил.

Так, согласно положениям абзаца двадцать первого части 1 статьи 2 Федерального закона № 131-ФЗ (изложенного в редакции Федерального закона № 463-ФЗ), **правила благоустройства территории муниципального образования** (далее – правила благоустройства) определены как 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.**

Статьей 45.1 Федерального закона № 131-ФЗ (которая также была введена Федеральным законом № 463-ФЗ) определено **содержание правил благоустройства.**

Согласно части 2 статьи 45.1 Федерального закона № 131-ФЗ, правила благоустройства могут регулировать, в частности, **вопросы уборки территории муниципального образования, в том числе в зимний период, а также вопросы 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, и определения границ прилегающих территорий** в соответствии с порядком, установленным **законом субъекта Российской Федерации.**

Понятие «прилегающая территория» определено в пункте 37 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации и воспроизведено в областном законе от 14 ноября 2018 года № 118-оз «О порядке определения органами местного самоуправления границ прилегающих территорий на территории Ленинградской области» (далее – областной закон № 118-оз).

В соответствии с указанными нормативными правовыми актами **прилегающая территория** определена как **территория 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.**

Внутренняя часть границ прилегающей территории определена как **часть границ прилегающей территории, непосредственно примыкающая к границе здания, строения, сооружения, земельного участка, в отношении которого установлены границы прилегающей территории, то есть являющаяся их общей границей.**

Внешней частью границ прилегающей территории является часть границ прилегающей территории, **не примыкающая непосредственно к зданию, строению, сооружению, земельному участку, в отношении которого установлены границы прилегающей территории, то есть не являющаяся их общей границей.**

Как указано в статье 3 областного закона № 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 отображаются на графической схеме местоположения границ прилегающей территории на кадастровом плане территории. Подготовка графической схемы осуществляется уполномоченным органом местного самоуправления.

С учетом изложенного можно было бы сделать вывод о том, что предлагаемое инициатором законопроекта правовое регулирование отношений, связанных с установлением новой административной ответственности, основано на положениях федерального законодательства, а именно: органы местного самоуправления в рамках утверждения правил благоустройства вправе регулировать вопросы осуществления уборки территории муниципального образования в зимний период, то есть определять порядок и сроки (периодичность) уборки снега и льда; правилами благоустройства может быть предусмотрено участие собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков в содержании прилегающих к указанным объектам территорий; законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях может быть установлена административная ответственность за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления (пункт 1 части 1 статьи 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Вместе с тем анализ судебной практики Верховного Суда Российской Федерации свидетельствует о существовании ряда вопросов, которые следует разъяснить до принятия решения о поддержке представленного законопроекта.

1. Вопрос о принципиальной возможности установления «региональной» административной ответственности за нарушение правил благоустройства (в том числе правил уборки территории муниципального образования).

До принятия Федерального закона № 463-ФЗ Верховным Судом Российской Федерации неоднократно признавались недействующими статьи региональных законов об административных правонарушениях, которыми устанавливалась ответственность за нарушение правил благоустройства территорий муниципальных образований.

В указанных решениях Верховный Суд Российской Федерации, в частности, указывал следующее:

«Анализ правил благоустройства территорий муниципальных образований позволяет констатировать, что эти правила по своей сути являются компиляцией и воспроизведением технических, градостроительных, земляных, экологических, санитарно-эпидемиологических и иных требований, предусмотренных федеральным законодательством.

Законодатель субъекта Российской Федерации, устанавливая административную ответственность за те или иные административные правонарушения, не вправе вторгаться в сферы общественных отношений, регулирование которых составляет предмет ведения Российской Федерации, а также предмет совместного ведения при наличии по данному вопросу федерального регулирования.

Следовательно, региональным законом административная ответственность может быть предусмотрена за нарушение требований регионального законодательства или муниципальных правовых актов путем установления в диспозиции статьи конкретных противоправных действий (бездействия), **исключающих совпадение признаков объективной стороны административного правонарушения, установленного законом субъекта Российской Федерации, с административным правонарушением, ответственность за совершение которого предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).**

В рассматриваемом случае необходимо иметь в виду, что в настоящее время на территории Российской Федерации действуют несколько нормативных правовых актов федерального уровня, которые содержат определенные требования к осуществлению уборки снега и льда, а именно:

1) Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 года № 290 «О минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и порядке их оказания и выполнения», в соответствии с которым **работы по содержанию земельного участка**, на котором расположен **многоквартирный дом**, с элементами озеленения и благоустройства, иными объектами, предназначенными для обслуживания и эксплуатации этого дома (**придомовая территория**), в холодный период года предусматривают: очистку крышек люков колодцев и пожарных гидрантов от снега и льда толщиной слоя свыше 5 см, сдвигание свежевыпавшего снега и очистка придомовой территории от снега и льда при наличии колеяности свыше 5 см, очистку придомовой территории от снега наносного происхождения (или подметание такой территории, свободной от снежного покрова), очистку придомовой территории от наледи и льда;

2) Постановление Госстроя Российской Федерации от 27 сентября 2003 года № 170 «Об утверждении Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда», в соответствии с которым определена **периодичность** выполнения зимних уборочных работ по очистке тротуаров во время снегопада (сдвигка и подметание снега), а также установлено, что очистка покрытий при отсутствии снегопада от снега наносного происхождения должна производиться **в ранние, утренние часы**, **периодичность** выполнения указанных работ - **один раз в 3, 2 и 1 сутки** соответственно для тротуаров I, II и III классов, работы по укладке снега в валы и кучи должны быть закончены на тротуарах I и II классов **не позднее 6 часов** с момента окончания снегопада, а на остальных территориях - **не позднее 12 часов**, участки тротуаров и дворов, покрытые уплотненным снегом, следует убирать в **кратчайшие** сроки, как правило, скалывателями - рыхлителями уплотненного снега, сгребание и уборка скола должна производиться **одновременно** со скалыванием или немедленно после него и складироваться вместе со снегом;

3) Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 10 июня 2010 года № 64 «Об утверждении СанПиН 2.1.2.2645-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях», согласно которому уборка территории должна проводиться **ежедневно**, **включая** в теплое время года - полив территории, в зимнее время - **антигололедные мероприятия (удаление, посыпание песком, антигололедными реагентами и другое)**;

4) Санитарные Правила содержания территорий населенных мест СанПиН 42-128-4690-88 от 5 августа 1988 года (применяемые с 15 августа 2010 года в части, не противоречащей СанПиН 2.1.2.2645-10), в соответствии с которыми запрещается перемещение, переброска и складирование скола льда, загрязненного снега и т.д. на площади зеленых насаждений.

Нарушение указанных требований влечет за собой административную ответственность по соответствующим статьям КоАП РФ (6.3, 6.4, 7.22 и т.д.).

Следует отметить, что инициатор законопроекта, формулируя состав проектируемой статьи 4.14 областного закона № 47-оз, предпринял попытку

максимально отграничить его от составов административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ.

Во-первых, в диспозиции проектируемой статьи 4.14 говорится исключительно о **сроках** уборки снега и льда (что, впрочем, не исключает возможности ее «пересечения» с положениями, содержащимися в Постановлении Госстроя Российской Федерации от 27 сентября 2003 года № 170 «Об утверждении Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда», а также в Постановлении Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 10 июня 2010 года № 64 «Об утверждении СанПиН 2.1.2.2645-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях», где речь идет о **периодичности** выполнения зимних уборочных работ).

Следует, однако, отметить, что и в Постановлении Госстроя Российской Федерации от 27 сентября 2003 года № 170, и в Постановлении Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 10 июня 2010 года № 64 речь идет **исключительно об объектах жилищного фонда**, а в представленном законопроекте, кроме того, - о зданиях, строениях, сооружениях и земельных участках.

Из этого можно сделать вывод, что на практике применение мер административной ответственности, предусмотренных проектируемой статьей 4.14 областного закона № 47-оз, будет возможно в отношении собственников или иных законных владельцев нежилых зданий, строений, сооружений и земельных участков, а также в отношении собственников и владельцев объектов жилищного фонда - в случае, если в правилах благоустройства будут содержаться дополнительные (по отношению к федеральным) требования к осуществлению зимней уборки.

Кроме того, непосредственно в диспозиции проектируемой статьи 4.14 содержится положение, исключающее возможность ее применения в случаях, когда действия виновных лиц образуют составы административных правонарушений, предусмотренных статьями 6.3, 6.4, 7.22, 8.1, 8.2 и 12.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Следует отметить, что подобная практика отграничения «региональных» составов административных правонарушений от составов административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ, ранее уже использовалась Законодательным собранием Ленинградской области (и используется законодательными органами государственной власти иных субъектов Российской Федерации), хотя, по мнению Верховного Суда Российской Федерации, использование подобных формулировок в статьях законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях само по себе свидетельствует о недостаточной определенности правовой нормы.

2. Вопрос о возложении на собственников (иных законных владельцев) зданий, строений, сооружений, земельных участков обязанности по осуществлению уборки территорий, **прилегающих** к указанным объектам.

Как указал Верховный Суд Российской Федерации в ряде своих определений, «статьей 210 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что собственник несет бремя содержания **принадлежащего ему имущества**, если иное не предусмотрено законом или договором. Следовательно, случаи возложения бремени содержания имущества лицом, не являющимся его собственником, могут

быть установлены лишь федеральными законами, к которым правила благоустройства не относятся, либо договором.

В соответствии со статьями 40, 41 и 42 Земельного кодекса Российской Федерации правом на использование земельных участков наделены собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков, на которых возложена обязанность соблюдать требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов.

Из анализа приведенных правовых норм в их системном единстве с Федеральным законом от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», статьями 37-39 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» следует, что федеральное законодательство не возлагает на граждан и юридических лиц обязанности по содержанию иных территорий, кроме земельных участков, находящихся в их собственности или владении. Возложение на собственников, владельцев, пользователей объектов недвижимости обязанности по содержанию территории, прилегающей к их земельным участкам, может быть осуществлено либо на основании федерального закона, либо на основании договора.»

При этом, по мнению Верховного Суда Российской Федерации, Федеральный закон № 131-ФЗ, допуская возможность установления органами местного самоуправления порядка участия собственников (иных законных владельцев) зданий, строений, сооружений и земельных участков в благоустройстве прилегающих территорий, **не предусматривает возложение на них обязанностей по содержанию таких территорий помимо их воли.**

На практике это означает, что обязанность по осуществлению уборки от снега территории, прилегающей, например, к многоквартирному дому, может быть возложена на юридическое лицо, осуществляющее управление многоквартирным домом, только в границах земельного участка, входящего в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, размер которого определен в соответствии с требованиями земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности.

Если речь идет об индивидуальном жилом доме, здании, строении или сооружении, то соответствующая обязанность может быть возложена на собственника (иного законного владельца) указанного объекта в границах сформированного и поставленного на государственный кадастровый учет земельного участка, на котором расположен соответствующий объект недвижимости (аналогичное правило действует и в отношении собственников, владельцев земельных участков).

С учетом изложенного в диспозиции проектируемой статьи 4.14 областного закона № 47-оз, возможно, правильнее было бы вести речь не о нарушении сроков уборки снега и льда с прилегающих территорий (поскольку подобная формулировка состава административного правонарушения предполагает, что осуществление такой уборки является **непосредственной обязанностью** собственников и иных законных владельцев зданий, строений, сооружений и земельных участков), а о нарушении порядка **их участия** в уборке прилегающих территорий, как это определено в статье 45.1 Федерального закона № 131-ФЗ.

Таким образом, диспозиция проектируемой статьи 4.14 областного закона № 47-оз могла бы быть изложена в следующей редакции:

«Нарушение установленного правилами благоустройства территории муниципального образования **порядка участия, в том числе финансового, собственников 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 уборке снега и льда с прилегающих к указанным зданиям, строениям, сооружениям, земельным участкам территорий, границы которых определены органами местного самоуправления муниципального образования».**

Следует, однако, отметить, что и предложенная правовым управлением редакция проектируемой статьи 4.14 областного закона № 47-оз, с учетом существующей практики Верховного Суда Российской Федерации, не исключает возможности ее последующего оспаривания в судебном порядке.

В этом смысле потенциально оспоримыми являются все статьи областного закона № 47-оз, которые регулируют отношения, которые в той или иной степени урегулированы на федеральном уровне (в качестве примеров можно привести статью 2.2, устанавливающую ответственность за нарушение установленных законодательством Ленинградской области требований, предъявляемых к содержанию и выгулу домашних животных, статью 4.9, устанавливающую ответственность за размещение механических транспортных средств на территориях, занятых зелеными насаждениями и на территориях детских и спортивных площадок).

При этом в отношении статьи 4.9 областного закона № 47-оз необходимо отметить следующее: аналогичные статьи законов иных субъектов Российской Федерации неоднократно признавались Верховным Судом Российской Федерации **недействующими** со ссылкой на то, что отношения, связанные с размещением транспортных средств, **урегулированы на федеральном уровне** (единый порядок дорожного движения на всей территории Российской Федерации установлен Правилами дорожного движения, а запреты на проезд и стоянку автомашин, мотоциклов и других видов транспорта на озелененных территориях предусмотрены Правилами создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации (приказ Госстроя России от 15 декабря 1999 года № 153), Правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда (приказ Госстроя России от 27 сентября 2003 года № 170), Санитарными правилами содержания территорий населенных мест (СанПин 42-128-4690-88). С учетом изложенного Верховный Суд Российской Федерации пришел к выводу о **невозможности установления субъектом Российской Федерации дополнительных мер административной ответственности за их нарушение.**

Однако Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая вопрос о конституционности статьи Кодекса города Москвы об административных правонарушениях, устанавливающей ответственность за размещение транспортных средств на газонах или иных территориях, занятых зелеными насаждениями, в своем определении от 8 ноября 2018 года пришел к **противоположному выводу**, прямо указав, что субъект Российской Федерации **вправе** своим законом установить административную ответственность за административные правонарушения в области благоустройства, в том числе совершенные с использованием транспортных средств.

Данный случай является примером несовпадения позиций Верховного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации по одному и тому же вопросу.

В случае принятия Законодательным собранием Ленинградской области решения о поддержке законопроекта в предложенной инициатором редакции его текст будет нуждаться во внесении правок юридико-технического и лингвистического характера. Внесение указанных правок может быть произведено по решению профильной постоянной комиссии в порядке, предусмотренном статьей 49 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

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



Д.В. Малкин

М.А. Михайлов
630-21-54 (1082)