

Председателю
Законодательного собрания
Ленинградской области
С.М. Бебейко
Законодательное собрание
Ленинградской области
Канцелярия

Уважаемый Сергей Михайлович!

18 АПР 2019

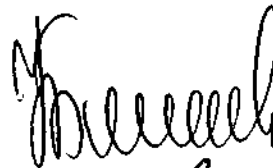
№ 2131-1/19-22-0

В соответствии со статьей 31 Устава Ленинградской области, вносим на рассмотрение Законодательного собрания Ленинградской области проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях».

Приложение:

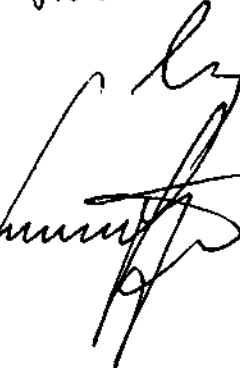
1. Проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях» на 2 л. в 1 экз.
2. Пояснительная записка к проекту областного закона на 6 л. в 1 экз.
3. Справка о состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования на 1 л. в 1 экз.
4. Перечень областных законов и иных действующих на территории Ленинградской области нормативных правовых актов, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие данного закона на 1 л. в 1 экз.
5. Предложения о разработке нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации данного закона на 1 л. в 1 экз.
6. Финансово-экономическое обоснование на 1 л. в 1 экз.

Депутат Законодательного собрания
Ленинградской области



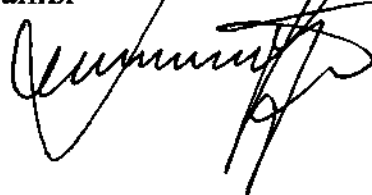
Н.Л. Белова

Депутат Законодательного собрания
Ленинградской области



М.Н. Левченко

Депутат Законодательного собрания
Ленинградской области



О.А. Петров

Проект
вносят депутаты
Законодательного собрания
Ленинградской области
Белова Н.Л.
Левченко М.Н.
Петров О.А.

ЛЕНИНГРАДСКАЯ ОБЛАСТЬ

ОБЛАСТНОЙ ЗАКОН

О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОБЛАСТНОЙ ЗАКОН «ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ»

Принят Законодательным собранием Ленинградской области
«___» _____ 201__ года

Статья 1

Внести в областной закон от 2 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях» (с последующими изменениями) следующие изменения:

1) абзац шестой после слов «4.13 (в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения),» дополнить цифрами «4.15»;

2) статью 4.14 изложить в следующей редакции:

«Статья 4.14. Нарушение порядка или сроков уборки территории муниципального образования

Нарушение установленных правилами благоустройства территории муниципального образования порядка или сроков уборки территории муниципального образования, в том числе в зимний период, -

влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот рублей до двух тысяч рублей; на индивидуальных предпринимателей – от двух тысяч рублей до десяти тысяч рублей; на юридических лиц - от десяти тысяч рублей до тридцати тысяч рублей.».

б) дополнить статьей 4.15 следующего содержания:

«Статья 4.15 Нарушение порядка участия в содержании прилегающих территорий

Нарушение установленного правилами благоустройства территории муниципального образования порядка 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, -

влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот рублей до двух тысяч рублей; на индивидуальных предпринимателей – от двух тысяч рублей до десяти тысяч рублей; на юридических лиц – от десяти тысяч рублей до тридцати тысяч рублей.».

Статья 2

Настоящий областной закон вступает в силу через 10 дней после его официального опубликования.

Губернатор
Ленинградской области

А. Дрозденко

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту областного закона «О внесении изменений в областной закон
«Об административных правонарушениях»

Согласно Федеральному закону от 29.12.2017 г. № 463-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» с 28.06.2018 г. предусматривается обязанность участия лиц, ответственных 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), в том числе финансовое, в содержании прилегающих территорий в случаях и порядке, которые определяются правилами благоустройства территории муниципального образования (далее – правила благоустройства).

Аналогичная обязанность предусмотрена ч. 9 ст. 55.25 ГрК РФ, в соответствии с которой 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 целях реализации положений указанного Федерального закона в Ленинградской области был принят Областной закон «О порядке определения органами местного самоуправления границ прилегающих территорий на территории Ленинградской области».

Таким образом, создана правовая основа, которая позволяет органам местного самоуправления на территории Ленинградской области урегулировать в правилах благоустройства вопрос порядка участия собственников и (или) иных владельцев объектов недвижимости в содержании прилегающих территорий.

Областным законом Ленинградской области от 29.12.2015 г. № 149-оз «О внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях», принятым по инициативе Прокуратуры Ленинградской области была признана утратившей силу статья 4.1. Областного закона «Об административных правонарушениях», предусматривавшая ответственность за нарушение правил благоустройства территорий поселений. Основанием для отмены явилось превышение полномочий Ленинградской области, как субъекта Российской Федерации, в сфере административного законодательства. Действительно, сформировалась судебная практика, в том числе на уровне Верховного Суда Российской Федерации, согласно которой региональный законодатель не вправе своим актом вводить регулирование, аналогичное существующему на федеральном уровне, так как субъект РФ не может предусматривать ответственность за нарушение федеральных норм и

правил, которые неизбежно дублируются в правилах благоустройства поселений в силу специфики регулирования отношений по благоустройству территорий.

В связи с отменой административной ответственности за нарушение правил благоустройства многие собственники и владельцы земельных участков и иного имущества в Ленинградской области, осознав, что их невозможно привлечь к ответственности, особенно в период обильных снегопадов, стали ненадлежащим образом убирать принадлежащие им территории и имущество от снега, что часто создает угрозы жизни и здоровью людей в результате возможного схода снега и наледи с крыш, приводит к падению людей на скользких участках, является препятствием для передвижения пешеходов, особенно с детскими колясками, пожилых людей, инвалидов и т.п.

Между тем, с тех пор внесены изменения в федеральное законодательство, появилась правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу наличия у регионального законодателя полномочий по установлению административной ответственности за нарушение правил благоустройства.

Так, Федеральным законом от 29.12.2017 г. № 463-ФЗ в Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» введена статья 45.1. «Содержание правил благоустройства территории муниципального образования», согласно которой правила благоустройства территории муниципального образования могут регулировать вопросы уборки территории муниципального образования, в том числе в зимний период (пункт 10 части 2).

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, конкретизируя положения Конституции Российской Федерации в части разграничения компетенции и конкретных полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области административной ответственности, предусматривает, что законодательство об административных правонарушениях состоит из данного Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (часть 1 статьи 1.1), и относит к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях, в частности, установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления (пункт 1 части 1 статьи 1.3.1).

Согласно положениям Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» утверждение правил благоустройства территории

муниципального образования, а также осуществление контроля за их соблюдением и организация благоустройства территории, установленные указанными правилами, возложены на органы местного самоуправления поселения, городского округа, внутригородского района; данные правила утверждаются на основе законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В Определении от 08.11.2018 г. № 2790-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Огиевской Ольги Дмитриевны на нарушение ее конституционных прав статьей 8.25 Закона города Москвы «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что субъект Российской Федерации вправе своим законом установить административную ответственность за административные правонарушения в области благоустройства. Следовательно, норма регионального закона, устанавливающая административную ответственность за административное правонарушение в области благоустройства территории не может рассматриваться как принятая региональным законодателем вне пределов его компетенции.

Кроме того, Областным законом от 18.03.2019 г. № 9-оз «О внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях» была введена административная ответственность за нарушение сроков уборки снега и льда, установленных правилами благоустройства территории муниципального образования» (ст. 4.14).

Надлежащее содержание прилегающих территорий, а также уборка принадлежащих физическим и юридическим лицам имущества и территорий, особенно в зимний период, является важным элементом благоустройства муниципальных образований. В том числе от наличия благоустройства зависит комфортность и качество жизни населения. Окружающая комфортная среда позитивно влияет на психологическое состояние и сознание людей.

Безусловно, за такими сложными общественными отношениями, как благоустройство, необходим регулярный, методичный и скурпулезный контроль. К сожалению, не все лица, вовлеченные в сложный процесс благоустройства, являются добросовестными, сознательными и законопослушными, поэтому не каждый выполняет законодательно возложенные обязанности, если отсутствует ответственность.

Настоящий проект областного закона разработан с целью облегчения решения задач по контролю за соблюдением порядка содержания прилегающих территорий, а также – уборки территории муниципальных образований Ленинградской области, с целью повышения сознательности и добросовестности, повышения уровня правосознания и законопослушности собственников и (или) иных владельцев недвижимости, и вводит административную ответственность в виде предупреждения или штрафа собственников и (или) иных владельцев объектов недвижимости за

нарушение порядка содержания прилегающей территории и нарушений порядка уборки территорий муниципального образования.

Законопроектом предлагается отредактировать действующую ст. 4.14 («Нарушение сроков уборки снега и льда, установленных правилами благоустройства территории муниципального образования») Областного закона «Об административных правонарушениях» и дополнить данный Областной закон новой статьей 4.15 («Нарушение порядка участия в содержании прилегающих территорий»).

Безусловно, принятая ст. 4.14 Областного закона «Об административных правонарушениях» была давно необходима и сможет оказать содействие и достичь положительных эффектов в понуждении собственников и иных лиц, ответственных за уборку, к надлежащему исполнению ими обязанности по уборке территории от снега и льда, потому что неосуществление своевременной уборки повышает риск возникновения травматизма, особенно у лиц пожилого возраста и маломобильных групп населения. Однако, видится, что действующую редакцию можно улучшить, чтобы эффективность от ее правоприменения была гораздо выше.

Причинами предлагаемых изменений в ст. 4.14 Областного закона «Об административных правонарушениях» являются:

- Действующая редакция статьи предусматривает ответственность только за уборку снега и льда, между тем, уборка в зимний период предусматривает также иные мероприятия, например, вывоз снега, обработка противогололедными материалами и т.п.

- Действующая редакция предусматривает административную ответственность только за нарушение сроков уборки снега и льда, однако правилами благоустройства территорий муниципальных образований Ленинградской области, как правило, кроме сроков, установлены порядок, правила и требования к уборке, которые также необходимо соблюдать.

- Действующая редакция не предусматривает административной ответственности за нарушение правил уборки в весенне-летний период, которая также является очень важным процессом, особенно при наступлении весны, когда в населенных пунктах образуется пыль, проявляется песок после зимних уборочных мероприятий.

- Действующая редакция не позволяет привлечь к ответственности за нарушение правил уборки, в том числе снега и льда, с самих объектов недвижимости (зданий, строений сооружений и (или) земельных участков), так как предусмотрена ответственность только за нарушение сроков уборки снега и льда с прилегающих территорий. Кроме того, согласно норм действующего законодательства, регулирующих порядок содержания прилегающей территории, собственников и иных владельцев объектов недвижимости нельзя обязать полностью убирать прилегающую территорию, возможно лишь привлечь к участию наряду с органами местного самоуправления в уборке.

- Использованное в действующей редакции отграничение «регионального» состава административного правонарушения от составов,

предусмотренных Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации, по мнению Верховного Суда Российской Федерации, свидетельствует о недостаточной определенности правовой нормы.

Кроме того, предусмотренные действующей редакцией исключения сформулированы следующим образом: «если указанные действия не содержат составов административных правонарушений...». Между тем, административное правонарушение согласно ч. 1 ст. 2.1. Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации – это противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Следовательно, совершить административное правонарушение, предусмотренное действующей редакцией ст. 4.14 Областного закона «Об административных правонарушениях» можно не только путем действия, но и, в первую очередь, - путем бездействия.

- Действующей редакцией предусмотрены очень жесткие санкции, которые могут вызвать недовольство и протестные настроения нарушителей в отношении правоприменителей, что снижает вероятность привлечения к ответственности. Кроме того, действующая редакция не позволяет привлечь к ответственности в виде предупреждения, если общественная опасность впервые совершенного правонарушения невелика.

Санкции изменяемой ст. 4.14 («Нарушение сроков уборки снега и льда, установленных правилами благоустройства территории муниципального образования») и проектируемой статьи 4.15 («Нарушение порядка участия в содержании прилегающих территорий») Областного закона «Об административных правонарушениях» предусматривают отдельно ответственность индивидуальных предпринимателей, потому что часто собственниками или владельцами объектов недвижимости для торговли, оказания услуг и т.п., наряду с юридическими лицами, являются индивидуальные предприниматели. Кроме того, предлагается не вводить ответственность за данное правонарушение в отношении должностных лиц. В Областном законе «Об административных правонарушениях», как и в КоАП РФ, в ряде статей при указании санкций размер штрафов зависит от того, кто привлекается к административной ответственности, физическое, должностное или юридическое лицо. При этом законодательством не урегулирован вопрос, кого признавать виновным в том или ином случае. Таким образом, штраф может быть наложен как на должностное лицо, так и на само юридическое лицо, либо на обоих одновременно. Как правило, разница в штрафах весьма существенна в силу разного имущественного положения, разной степени свободы деятельности юридических и должностных лиц и т.п. Это создаёт предпосылки для широкого усмотрения правоприменителя.

Областной закон «Об административных правонарушениях» содержит две статьи, в которых предусмотрена ответственность за нарушение

некоторых из возможных мероприятий по содержанию прилегающих территорий:

- Складирование, хранение дров, угля, сена, иного имущества вне территорий домовладений в нарушение правил, установленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (ст. 4.5).

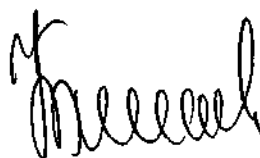
- Нарушение требований по скашиванию и уборке дикорастущей травы, корчеванию и удалению дикорастущего кустарника, удалению борщевика Сосновского (ст. 4.10).

Ст. 4.10 Областного закона «Об административных правонарушениях» содержит ответственность за нарушение специальных правил по уборке территорий муниципальных образований, проектируемая норма ст. 4.15 предусматривает общую ответственность за ненадлежащее участие в содержании прилегающей территории, изменяемая ст. 4.14 – также общий состав правонарушения по отношению к ст. 4.10.

Основные принципы административного законодательства, в том числе недопустимость привлечения дважды за одно и то же административное правонарушение, правила квалификации, которые предусматривают разграничение между общими и специальными составами правонарушения, не приведут к правовой неопределенности и двоякому толкованию изменяемой ст. 4.14 и проектируемой ст. 4.15 Областного закона «Об административных правонарушениях» во взаимосвязи со ст. ст. 4.5 и 4.10, а от ошибок в квалификации существует механизм защиты в виде обжалования. К тому же, никакая, даже самая идеальная формулировка не застрахует от ошибок правоприменителя, связанных с человеческим фактором.

Настоящим законопроектом предлагается уполномочить должностных лиц органов местного самоуправления составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных проектируемой ст. 4.15 Областного закона «Об административных правонарушениях». Рассматривать дела об административных правонарушениях по данной статье будут административные комиссии муниципальных образований.

Депутат Законодательного собрания
Ленинградской области



Н.Л. Белова

Депутат Законодательного собрания
Ленинградской области



М.Н. Левченко

Депутат Законодательного собрания
Ленинградской области

О.А. Петров

СПРАВКА

о состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования

Данную сферу отношений регулируют следующие нормативные правовые акты:

Конституция Российской Федерации.

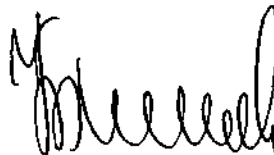
Градостроительный кодекс Российской Федерации.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Областной закон «О порядке определения органами местного самоуправления границ прилегающих территорий на территории Ленинградской области».

Областной закон «Об административных правонарушениях».

Депутат Законодательного собрания
Ленинградской области



Н.Л. Белова

Депутат Законодательного собрания
Ленинградской области



М.Н. Левченко

Депутат Законодательного собрания
Ленинградской области



О.А. Петров

ПЕРЕЧЕНЬ

областных законов и иных действующих на территории Ленинградской области нормативных правовых актов, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие областного закона «О внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях»

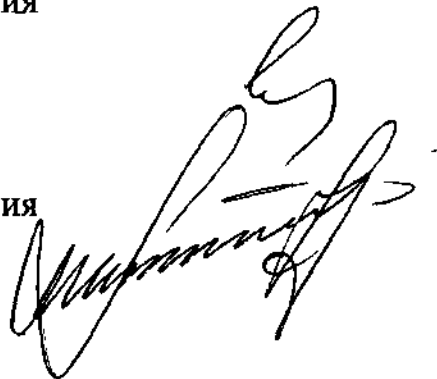
Принятие данного закона не потребует отмены, изменения или дополнения областных законов и иных действующих на территории Ленинградской области нормативных правовых актов.

Депутат Законодательного собрания
Ленинградской области



Н.Л. Белова

Депутат Законодательного собрания
Ленинградской области



М.Н. Левченко

Депутат Законодательного собрания
Ленинградской области

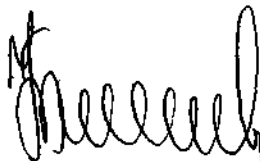
О.А. Петров

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

**о разработке нормативных правовых актов, принятие которых
необходимо для реализации областного закона «О внесении изменений в
областной закон
«Об административных правонарушениях»**

Для реализации данного законопроекта не потребуется разработка нормативных правовых актов Ленинградской области.

Депутат Законодательного собрания
Ленинградской области



Н.Л. Белова

Депутат Законодательного собрания
Ленинградской области



М.Н. Левченко

Депутат Законодательного собрания
Ленинградской области



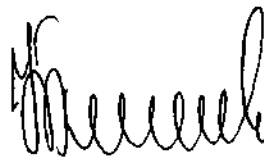
О.А. Петров

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ

к проекту областного закона «О внесении изменений в областной закон
«Об административных правонарушениях»

Принятие областного закона «О внесении изменений в областной закон
«Об административных правонарушениях» не потребует дополнительных
финансовых средств из областного бюджета Ленинградской области.

Депутат Законодательного собрания
Ленинградской области



Н.Л. Белова

Депутат Законодательного собрания
Ленинградской области



М.Н. Левченко

Депутат Законодательного собрания
Ленинградской области

О.А. Петров