



Председателю
постоянной комиссии
по законности и правопорядку

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

О.А. Петрову

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

06.05.19 № 2131-1/19-22-05

На № _____ от _____

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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

Внесен депутатами Законодательного собрания Ленинградской области
Н.Л. Беловой, М.Н. Левченко, О.А. Петровым

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 изложить в новой редакции статью 4.14 областного закона от 2 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях» (далее – областной закон № 47-оз), предусмотрев ответственность за нарушение установленных правилами благоустройства порядка и сроков уборки территории муниципального образования, а также дополнить областной закон № 47-оз новой статьей 4.15, предусмотрев ответственность за нарушение установленного правилами благоустройства порядка участия в содержании прилегающих территорий.

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 части, касающейся определения понятия «правила благоустройства территории муниципального образования» и содержания указанных правил.

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, и границы которой определены правилами благоустройства территории муниципального образования.**

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 том числе в зимний период;

- правилами благоустройства также может быть предусмотрено участие, в том числе финансовое, собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков в содержании прилегающих к указанным объектам территорий;

- в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях может быть установлена ответственность за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

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 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 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 территорий муниципальных образований, в том числе в зимний период, 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» (далее - Постановление Правительства РФ № 290), которым определены перечни работ по содержанию земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, и придомовой территории с элементами озеленения и благоустройства, иными объектами, предназначенными для обслуживания и эксплуатации этого дома, в холодный и в теплый периоды года;

2) Постановление Госстроя Российской Федерации от 27 сентября 2003 года № 170 «Об утверждении Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда» (далее – Постановление Госстроя РФ № 170), которым определены перечни работ по летней и зимней уборке придомовой территории и **периодичность их выполнения;**

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» (далее – Постановление Главного государственного санитарного врача РФ), согласно которому уборка территории дворов жилых зданий должна проводиться ежедневно, включая в теплое время года - полив территории, в зимнее время - антигололедные мероприятия (удаление, посыпание песком, антигололедными реагентами и другое).

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

Таким образом, установленные правилами благоустройства требования, предъявляемые к порядку и срокам уборки территории муниципального образования могут в определенной части совпадать с требованиями, установленными указанными нормативными правовыми актами федерального уровня.

Соответственно, на практике могут возникать вопросы, какая административная ответственность должна наступать в случае нарушения указанных требований: «региональная» (в соответствии со статьей 4.14 областного закона № 47-оз) или «федеральная» (в соответствии со статьями 6.3, 6.4, 7.22 и т.д. КоАП РФ).

С учетом того, что в Постановлении Правительства РФ № 290, Постановлении Госстроя РФ № 170, Постановлении Главного государственного санитарного врача РФ № 64 речь идет исключительно об объектах жилищного фонда, можно сделать вывод, что на практике применение мер административной ответственности, предусмотренных новой редакцией статьи 4.14 областного закона № 47-оз, будет обоснованным только в отношении собственников или иных законных владельцев нежилых зданий, строений, сооружений, земельных участков, не относящихся к придомовой территории и, очевидно, не включенных в границы прилегающих территорий (поскольку ответственность за нарушение порядка участия в содержании прилегающих территорий предусмотрена иной статьей, которая обозначена в законопроекте в качестве статьи 4.15), 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 уборки территории муниципального образования.

Отдельно следует отметить, что в действующей редакции статьи 4.14 областного закона № 47-оз, которая предусматривает ответственность за нарушение установленных правилами благоустройства сроков уборки снега и льда с прилегающих территорий, предпринята попытка отграничить данный состав административного правонарушения от правонарушений, предусмотренных статьями 6.3, 6.4, 7.22, 8.1, 8.2 и 12.34 КоАП РФ, путем исключения их из диспозиции «региональной» нормы.

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), однако, 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.

С учетом изложенного правовое управление полагает целесообразным в рамках процедуры второго чтения обсудить вопрос об уточнении диспозиции статьи 4.14 областного закона № 47-оз, которую инициаторы законопроекта предлагают изложить в новой редакции (возможно, путем указания в ней конкретных территорий и объектов, на которые будут распространяться ее требования).

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

Как неоднократно указывал Верховный Суд Российской Федерации в ряде своих определений, собственник, согласно статье 210 Гражданского кодекса Российской Федерации, несет бремя содержания **принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено федеральным законом или договором.**

Из этого следует, что обязанность по содержанию имущества, которое фактически не находится в собственности лица (в данном случае имеются в виду прилегающие территории), может быть возложена на данное лицо **только федеральным законом 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.**

В отношении собственников и иных законных владельцев зданий, строений и сооружений ситуация по данному вопросу изменилась после принятия Федерального закона 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).

В частности, в соответствии с указанным федеральным законом статья 55.25 Градостроительного кодекса Российской Федерации была дополнена частью 9, 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.**

С учетом изложенного, как указано в апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 20 марта 2019 года № 19-АПА19-1, со дня вступления в силу Федерального закона № 463-ФЗ на собственников помещений в многоквартирном доме **может быть возложена обязанность по содержанию территорий, находящихся за границами земельного участка, на котором расположен данный дом и относящегося к общему имуществу собственников помещений в данном доме, в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и правилами благоустройства территории муниципального образования.**

Следует, однако, отметить, что в Земельный кодекс Российской Федерации соответствующие изменения до настоящего времени не внесены, что, по мнению правового управления, требует исключения слов «земельных участков» из диспозиции проектируемой статьи 4.15 областного закона № 47-оз.

К тексту законопроекта имеется замечание юрико-технического характера, а именно: в пункте 1 статьи 1 не указана статья областного закона № 47-оз, в которую предлагается внести соответствующее изменение (речь, очевидно, идет об абзаце шестом части первой статьи 1.9).

Указанные в настоящем заключении замечания не препятствуют принятию законопроекта в первом чтении.

В ходе проведения антикоррупционной экспертизы коррупциогенных факторов в законопроекте не выявлено.

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

 Д.В. Малкин