

от 12 ноября 2021 года № 115

**Об утверждении результатов проведенного мониторинга
правоприменения областного закона от 2 июля 2013 года № 49-оз
"О муниципальном жилищном контроле на территории
Ленинградской области и взаимодействии органов муниципального
жилищного контроля с органом государственного жилищного
надзора Ленинградской области"**

Законодательное собрание Ленинградской области **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить прилагаемые результаты проведенного мониторинга правоприменения областного закона от 2 июля 2013 года № 49-оз "О муниципальном жилищном контроле на территории Ленинградской области и взаимодействии органов муниципального жилищного контроля с органом государственного жилищного надзора Ленинградской области".
2. Разместить настоящее постановление на официальном сайте Законодательного собрания Ленинградской области в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и включить его в ежегодный доклад о состоянии законодательства Ленинградской области.
3. Контроль за исполнением постановления возложить на постоянную комиссию по жилищно-коммунальному хозяйству и топливно-энергетическому комплексу Законодательного собрания Ленинградской области.
4. Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель
Законодательного собрания

С. Бебенин

УТВЕРЖДЕНЫ
постановлением
Законодательного собрания
Ленинградской области
от 12 ноября 2021 года № 115
(приложение)

РЕЗУЛЬТАТЫ

проведенного мониторинга правоприменения областного закона от 2 июля 2013 года № 49-оз "О муниципальном жилищном контроле на территории Ленинградской области и взаимодействии органов муниципального жилищного контроля с органом государственного жилищного надзора Ленинградской области"

1. Информационно-аналитические материалы о состоянии законодательства Ленинградской области

1.1. Общие положения

Областной закон от 2 июля 2013 года № 49-оз "О муниципальном жилищном контроле на территории Ленинградской области и взаимодействии органов муниципального жилищного контроля с органом государственного жилищного надзора Ленинградской области" (далее – областной закон № 49-оз) принят Законодательным собранием Ленинградской области 26 июня 2013 года, подписан Губернатором Ленинградской области 2 июля 2013 года, опубликован 8 июля 2013 года на официальном интернет-портале Администрации Ленинградской области <http://www.lenobl.ru> и вступил в силу 18 июля 2013 года.

Областной закон № 49-оз принят в пределах полномочий, предоставленных федеральным законодательством, порядок принятия (обнародования) правового акта соблюден.

Областным законом № 49-оз определен порядок осуществления муниципального жилищного контроля на территории Ленинградской области и порядок взаимодействия органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального жилищного контроля (далее – органы муниципального жилищного контроля, орган муниципального жилищного контроля), с уполномоченным Правительством Ленинградской области органом регионального государственного жилищного надзора Ленинградской области (далее – орган государственного жилищного надзора) при организации и осуществлении муниципального жилищного контроля.

1.2. Информация о тенденциях и потребностях законодательного регулирования общественных отношений в части осуществления муниципального жилищного контроля и порядка взаимодействия органов муниципального жилищного контроля и органа государственного жилищного надзора при организации и осуществлении муниципального жилищного контроля

Вопросы осуществления муниципального жилищного контроля и порядка взаимодействия органов муниципального жилищного контроля и органа государственного жилищного надзора при организации и осуществлении муниципального жилищного контроля регулируются Жилищным кодексом Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

Федеральным законом от 25 июня 2012 года № 93-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" внесены изменения в статью 20 Жилищного кодекса Российской Федерации, согласно которым к компетенции субъектов Российской Федерации отнесено установление порядка осуществления муниципального жилищного контроля и порядка взаимодействия органов муниципального жилищного контроля с уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими региональный государственный жилищный надзор, при организации и осуществлении муниципального жилищного контроля.

На основании указанного федерального закона субъектами Российской Федерации с 2012 по 2013 годы приняты региональные законы, включающие порядок осуществления муниципального жилищного контроля на территории субъекта Российской Федерации и (или) порядок взаимодействия органа государственного жилищного надзора с органами муниципального жилищного контроля.

После принятия указанных законов некоторыми регионами внесены уточняющие изменения в названные порядки.

С 1 июля 2021 года в соответствии с пунктами 1 и 3 статьи 67 Федерального закона от 11 июня 2021 года № 170-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 170-ФЗ) исключено полномочие субъектов Российской Федерации по установлению законами порядка осуществления муниципального жилищного контроля и порядка взаимодействия органов муниципального жилищного контроля с уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими региональный государственный жилищный надзор, при организации и осуществлении муниципального жилищного контроля.

При этом Федеральным законом № 170-ФЗ определено, что муниципальный жилищный контроль осуществляется уполномоченными органами местного самоуправления в соответствии с положением, утверждаемым представительным органом муниципального образования.

В связи с этим ряд субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 сентября 2021 года уже признали утратившими силу региональные законы о муниципальном жилищном контроле (в том числе Еврейский автономный округ, Приморский край, Волгоградская область, Свердловская область).

С учетом исключения федеральным законодателем правовой возможности для установления законом субъекта Российской Федерации названных порядков, касающихся осуществления муниципального жилищного контроля, можно сделать вывод о том, что всем регионам потребуется в ближайшее время признать утратившими силу свои законы об указанном виде контроля.

1.3. Оценка эффективности действия областного закона № 49-оз

В областной закон № 49-оз внесены изменения один раз на основании областного закона от 21 ноября 2014 года № 79-оз "О внесении изменений в статью 3 областного закона "О муниципальном жилищном контроле на территории Ленинградской области и взаимодействии органов муниципального жилищного контроля с органом государственного жилищного надзора Ленинградской области" в целях приведения его в соответствие с федеральным законодательством в части уточнения понятийного аппарата (Федеральный закон от 11 июля 2011 года № 200-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"), указания в качестве самостоятельного вида плановых проверок (Федеральный закон от 25 июня 2012 года № 93-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля") и дополнения перечня юридических лиц, в отношении которых может быть выдано предписание, жилищными, жилищно-строительными или иными специализированными потребительскими кооперативами (Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 200-ФЗ "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации").

В целях выявления эффективности действия рассматриваемого проекта областного закона постоянной комиссией по жилищно-коммунальному хозяйству и топливно-энергетическому комплексу предварительно были направлены соответствующие запросы в комитет государственного жилищного надзора и контроля Ленинградской области (далее – Комитет), Общественную палату Ленинградской области, Ассоциацию "Совет муниципальных образований Ленинградской области" и органы местного самоуправления Ленинградской области.

По информации Комитета, взаимодействие с органами муниципального жилищного контроля осуществляется в рабочем порядке посредством устного и письменного консультирования.

При этом Комитетом не созданы постоянные консультативно-совещательные органы (советы, комиссии и т.д.), а также временные рабочие группы для обсуждения и выработки предложений по вопросам организации взаимодействия органов муниципального жилищного контроля и органа государственного жилищного надзора, предусмотренные частью 5 статьи 4 областного закона № 49-оз, в целях организации взаимодействия органов муниципального жилищного контроля и органа государственного жилищного надзора.

По оценке Комитета, правовое регулирование деятельности по осуществлению муниципального жилищного контроля на территории Ленинградской области в рамках областного закона № 49-оз до 1 июля 2021 года (дата вступления в силу Федерального закона № 170-ФЗ) являлось достаточным.

По сведениям Комитета, при осуществлении муниципального жилищного контроля возникают проблемы, связанные с отсутствием у органов муниципального жилищного контроля полномочий по возбуждению производства по делу об административном правонарушении по фактам выявленных ими нарушений, которые приводят к значительному сокращению исчисляемых с момента совершения административного правонарушения сроков на совершение Комитетом действий по возбуждению такого производства и рассмотрению дела об административном правонарушении и, как следствие, к снижению эффективности и результативности мероприятий по муниципальному жилищному контролю.

Кроме того, предусмотренные порядок и способы уведомления физических лиц о проведении муниципального жилищного контроля являются времязатратными и малоэффективными, что снижает результативность проверочных мероприятий. Также Комитетом отмечается отсутствие в настоящее время действенного механизма оперативного доступа проверяющих должностных лиц в жилые помещения муниципального жилищного фонда, в том числе для предотвращения или пресечения нарушений прав третьих лиц, с учетом необходимости соблюдения прав и законных интересов органов местного самоуправления и лиц, проживающих в муниципальном жилищном фонде, в части неприкосновенности жилища.

Следует отметить, что разрешение указанных вопросов возможно только путем внесения изменений в положения действующего федерального законодательства.

В соответствии с областным законом № 49-оз муниципальный жилищный контроль на территории Ленинградской области осуществляется органами муниципального жилищного контроля поселений и городского округа Ленинградской области путем:

проведения проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований, установленных в отношении муниципального жилищного фонда;

проведения плановых и внеплановых проверок по основаниям, предусмотренным частями 4¹ и 4² статьи 20 Жилищного кодекса Российской Федерации;

выдачи предписания о прекращении нарушений обязательных требований, относящихся к сфере деятельности органа муниципального жилищного контроля, об устранении выявленных нарушений, о проведении мероприятий по обеспечению соблюдения обязательных требований, в том числе об устранении в шестимесячный срок со дня направления такого предписания несоответствия устава товарищества собственников жилья, жилищного, жилищно-строительного или иного специализированного потребительского кооператива, внесенных в устав изменений обязательным требованиям;

анализа исполнения обязательных требований, информация о нарушении которых получена в ходе осуществления муниципального жилищного контроля.

Органы местного самоуправления осуществляют муниципальный жилищный контроль с помощью указанных способов при наличии обращения, то есть по заявительному принципу.

Как следует из предоставленных Комитетом сведений, при реализации областного закона № 49-оз за последние три года количество поступивших обращений значительно уменьшилось (в 2018 году – 746; в 2019 году – 189; в 2020 году – 245). При этом в указанный период также уменьшилось общее количество проверок, проведенных органами местного самоуправления в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, включая количество проверок, по итогам проведения которых выявлены административные правонарушения (в 2018 году – 222, из них по 4 проверкам направлены материалы в Комитет для возбуждения дел об административных правонарушениях; в 2019 году – 46; в 2020 году – 28; в 2019 и 2020 годах материалы о возбуждении дел об административных правонарушениях в Комитет не направлялись).

Согласно части 6 статьи 3 областного закона № 49-оз по результатам проведения мероприятий по муниципальному жилищному контролю уполномоченное должностное лицо составляет акт проверки в отношении граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

В 2018 году в рамках осуществления муниципального жилищного контроля в 6 муниципальных районах (Всеволожский, Киришский, Кировский, Ломоносовский, Приозерский, Сланцевский) и Сосновоборском городском округе составлено 242 акта проверки, из них наибольшее количество актов составлено в Киришском районе (66). В 2019 году уполномоченными органами в 5 муниципальных районах (Всеволожский, Киришский, Кировский, Ломоносовский, Тосненский) и Сосновоборском городском округе составлен 91 акт проверки, из них более половины актов – в Сосновоборском городском округе (54); в 2020 году – в 4 муниципальных районах (Всеволожский, Киришский, Ломоносовский, Сланцевский) 138 актов проверки, из которых большинство составлено в Сланцевском районе (115).

Также уполномоченными органами выдаются соответствующие предписания, количество которых с каждым годом уменьшается (в 2018 году – 70; в 2019 году – 60; в 2020 году – 47).

Аналогично ежегодно уменьшается количество выявленных нарушений (в 2018 году – 188; в 2019 году – 113; в 2020 году – 70). При этом наблюдается разноплановая динамика изменения количества устраненных нарушений по обращениям, поступившим в органы муниципального жилищного контроля (в 2018 году – 351; в 2019 году – 49; в 2020 году – 261), в рамках которых выполнялись различные виды работ по капитальному ремонту многоквартирных домов. В частности, в 2018 году наибольшее количество нарушений устранено путем осуществления работ при ремонте подъездов (в 29 многоквартирных домах); в 2019 году – при ремонте кровель (в 29 многоквартирных домах); в 2020 году – при ремонте инженерных сетей (в 36 многоквартирных домах).

Анализ сведений по количеству поступивших обращений, устраненных нарушений, составленных актов проверки показывает, что их число значительно уменьшилось в 2019 году и вновь увеличилось в 2020 году, однако в целом количество проведенных проверок, выявленных нарушений и выданных предписаний ежегодно уменьшается, что свидетельствует о нестабильной положительной динамике уменьшения проблем в сфере осуществления муниципального жилищного контроля и может быть связано с проведением капитального ремонта многоквартирных домов и предоставлением жилых помещений взамен аварийного жилья.

При этом, по мнению Общественной палаты Ленинградской области, слабое реагирование органов муниципального жилищного контроля на невыполнение предписаний и привлечение руководителей предприятий к административной ответственности снижает эффективность такого контроля. В целях изменения ситуации Общественная палата Ленинградской области предлагает внедрить в Ленинградской области региональную цифровую платформу "Умный город", основанную на слиянии информационных ресурсов в сфере жилищно-коммунального хозяйства на базе единых дежурно-диспетчерских служб муниципальных образований, которая позволит органам муниципального жилищного контроля осуществить переход от проверок единичных обращений граждан к контролю деятельности управляющих и ресурсоснабжающих организаций, обслуживающих жилищный фонд.

При этом мнения органов местного самоуправления по вопросу об актуальности и эффективности областного закона № 49-оз различаются.

По мнению, например, администраций Лодейнопольского муниципального района и Подпорожского муниципального района, положения областного закона № 49-оз при проведении проверок в рамках муниципального жилищного контроля в отношении граждан являются эффективными.

Однако ряд органов местного самоуправления полагают проведение муниципального жилищного контроля в соответствии с областным законом № 49-оз неэффективным и неактуальным.

Например, администрация Тихвинского района считает областной закон № 49-оз "неработающим" и с учетом постоянного уменьшения доли муниципального жилищного фонда полагает неактуальным, неэффективным и нецелесообразным проведение муниципального жилищного контроля в целом в связи с отсутствием на муниципальном уровне профессиональных кадров в сфере жилищно-коммунального хозяйства и механизмов реагирования на возникающие нарушения, выявляемые в рамках осуществления такого контроля (в том числе отсутствие законодательного разграничения функций государственного и муниципального жилищного контроля, отсутствие обязательств нанимателя жилого помещения по договору социального найма в отношении общедомового имущества, которого касается значительная часть обращений, необходимость восстановления общедомового имущества за счет средств местного бюджета и невозможность выселения граждан по предписанию органов муниципального жилищного контроля).

В свою очередь, администрация Сосновоборского городского округа полагает областной закон № 49-оз неэффективным по причине проведения проверок соблюдения требований жилищного законодательства только в отношении физических лиц и товариществ собственников жилья и невозможности осуществления таких проверок в отношении управляющих организаций в связи с введением лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами и неактуальным с учетом вступления в силу с 1 июля 2021 года Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" и Федерального закона № 170-ФЗ.

Администрация Гатчинского муниципального района кроме невозможности осуществления проверок в отношении управляющих организаций также отмечает возросшее количество поступающих обращений о нарушении тишины и покоя, которые одновременно являются нарушением жилищных прав граждан. При этом, как показывает правоприменительная практика указанного органа местного самоуправления, протоколы об административных правонарушениях составляются примерно в половине случаев таких обращений, что свидетельствует о замене функции по муниципальному жилищному контролю на привлечение граждан к административной ответственности.

В целях решения правоприменительных задач от администрации Сланцевского муниципального района поступило предложение (без указания конкретных позиций) о доработке части 3 статьи 4 областного закона № 49-оз о привлечении к административной ответственности в случае выявления в ходе проверок фактов нарушения обязательных требований жилищного законодательства, ответственность за нарушение которых предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Одним из показателей эффективности действия законодательного акта является наличие предусмотренных в нем подзаконных нормативных правовых актов.

Согласно областному закону № 49-оз порядок осуществления муниципального жилищного контроля на территории Ленинградской области определяется

органами местного самоуправления и устанавливается муниципальными правовыми актами.

Следует отметить, что администрациями муниципальных районов, городского округа, поселений Ленинградской области реализовано указанное полномочие и приняты соответствующие муниципальные правовые акты, регламентирующие порядок осуществления муниципального жилищного контроля.

Кроме этого, в областном законе № 49-оз предусмотрена возможность утверждения административного регламента взаимодействия органа муниципального жилищного контроля поселения (городского округа) Ленинградской области и органа государственного жилищного надзора при осуществлении муниципального жилищного контроля нормативным правовым актом органа государственного жилищного надзора и муниципальным правовым актом соответствующего органа местного самоуправления в случае необходимости проведения совместных проверок.

В связи с этим государственной жилищной инспекцией Ленинградской области (предшественник Комитета) утвержден Административный регламент взаимодействия органа государственного жилищного надзора Ленинградской области с органами муниципального жилищного контроля при осуществлении государственного жилищного надзора, муниципального жилищного контроля (приказ от 31 октября 2013 года № 18).

При этом из представленной органами местного самоуправления Ленинградской области информации следует, что на практике аналогичные административные регламенты на муниципальном уровне не принимались.

Однако, как показывает практика, при организации и осуществлении муниципального жилищного контроля органы муниципального жилищного контроля взаимодействуют с Комитетом и органами прокуратуры.

Также согласно пункту 5 указанного Административного регламента в целях организации взаимодействия органа государственного жилищного надзора с органами муниципального жилищного контроля руководитель органа государственного жилищного надзора определяет должностных лиц, ответственных за организацию взаимодействия органа государственного жилищного надзора с органами муниципального жилищного контроля и координацию вопросов, связанных с обеспечением согласованных действий органа государственного жилищного надзора и органов муниципального жилищного контроля. При этом перечень ответственных лиц с указанием контактной информации должен быть размещен на официальном сайте органа государственного жилищного надзора в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

Между тем при изучении информации, имеющейся на официальном сайте Комитета в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", указанный перечень ответственных должностных лиц не выявлен.

Таким образом, отсутствие соответствующих законодательных механизмов, в том числе на федеральном уровне, не позволило на практике в полном объеме

реализовать органам местного самоуправления Ленинградской области полномочия по осуществлению муниципального жилищного контроля.

Резюмируя изложенное, представляется, что областной закон № 49-оз является недостаточно эффективным и в настоящее время неактуальным с учетом изменения федерального законодательства.

1.4. Информация о выявленных проблемах правового регулирования областного закона № 49-оз

В период действия областного закона № 49-оз в Законодательное собрание Ленинградской области не поступали протесты и представления прокурора Ленинградской области, экспертные заключения Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Ленинградской области по результатам проведения правовой экспертизы указанного областного закона об его несоответствии Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, а также обращения граждан и организаций, касающихся правоотношений, регулируемых областным законом № 49-оз.

Правовой анализ рассматриваемого областного закона на соответствие его Жилищному кодексу Российской Федерации и иным федеральным законам показывает, что в результате изменений, внесенных Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" и Федеральным законом № 170-ФЗ (пункты 1 и 3 статьи 67), с 1 июля 2021 года исключено полномочие субъектов Российской Федерации по установлению законами порядка осуществления муниципального жилищного контроля и порядка взаимодействия органов муниципального жилищного контроля с уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими региональный государственный жилищный надзор, при организации и осуществлении муниципального жилищного контроля.

С учетом изложенного в настоящее время отсутствует правовая возможность для дальнейшего регулирования областным законом № 49-оз правоотношений о муниципальном жилищном контроле.

1.5. Результаты проведения мониторинга правоприменения областного закона № 49-оз

По результатам проведенного мониторинга правоприменения областного закона № 49-оз установлено следующее.

Указанный областной закон принят в пределах полномочий, предоставленных федеральным законодательством, не содержит норм, допускающих возможность неоднозначного толкования и применения, правовых пробелов и коррупциогенных факторов.

Областной закон № 49-оз не оспаривался в судебном порядке.

Практика применения рассматриваемого областного закона является единообразной, факты искажения смысла его положений при применении не выявлены.

Действие областного закона № 49-оз является недостаточно эффективным.

В связи с изменениями федерального законодательства областной закон № 49-оз в настоящее время является неактуальным, отсутствует правовая возможность для дальнейшего регулирования областным законом правоотношений о муниципальном жилищном контроле.

2. Предложения о необходимости принятия, изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов Российской Федерации и Ленинградской области, о мерах по повышению эффективности правоприменения областного закона № 49-оз

В целях приведения областного законодательства о муниципальном жилищном контроле в соответствие с федеральным законодательством требуется признать утратившими силу областные законы:

от 2 июля 2013 года № 49-оз "О муниципальном жилищном контроле на территории Ленинградской области и взаимодействии органов муниципального жилищного контроля с органом государственного жилищного надзора Ленинградской области";

от 21 ноября 2014 года № 79-оз "О внесении изменений в статью 3 областного закона "О муниципальном жилищном контроле на территории Ленинградской области и взаимодействии органов муниципального жилищного контроля с органом государственного жилищного надзора Ленинградской области".