



Ярославская областная Дума
пятого созыва

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 18.12.2012

№ 277

г. Ярославль

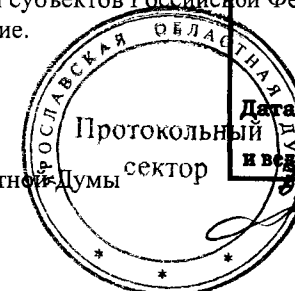
Об обращении
Ярославской областной Думы
к Председателю Правительства
Российской Федерации
об установлении административной
ответственности за нарушения правил
благоустройства территорий
муниципальных образований

Ярославская областная Дума

ПОСТАНОВИЛА:

1. Принять обращение Ярославской областной Думы к Председателю Правительства Российской Федерации об установлении административной ответственности за нарушения правил благоустройства территорий муниципальных образований.
2. Направить настоящее Постановление и указанное обращение Председателю Правительства Российской Федерации.
3. Обратиться к законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации с просьбой поддержать указанное обращение.

Председатель
Ярославской областной Думы



Законодательное Собрание
Приморского края
Входящий № 16/113
Дата: 17.01.2013 Время: 10.50
Управление делопроизводства
и ведения электронного документооборота
В.В. Рогоцкий

Приложение
к Постановлению
Ярославской областной Думы
от 18.12.2012 № 277

Обращение
к Председателю Правительства Российской Федерации
об установлении административной ответственности за нарушения
правил благоустройства территорий муниципальных образований

В федеральное законодательство внесен ряд существенных изменений в части регулирования вопросов благоустройства территорий муниципальных образований. Однако остаются нерешенными вопросы осуществления контроля за соблюдением правил благоустройства территорий муниципальных образований и установления административной ответственности за их нарушение.

Так, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 30.11.2011 № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») определил понятие благоустройства территории поселения (городского округа), правил благоустройства, уточнил вопросы местного значения поселения и городского округа, а также полномочия органов местного самоуправления в части принятия данных правил. Приказом Минрегиона России от 27.12.2011 № 613 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований» утверждены методические рекомендации по благоустройству территорий муниципальных образований, содержащие общие параметры и рекомендуемое минимальное сочетание элементов благоустройства для создания безопасной, удобной и привлекательной среды.

Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в редакции Федерального закона от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля») четко определил полномочия органов местного самоуправления, осуществляю-

чительной степени осложняет обстановку в сфере благоустройства территорий муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

На основании вышеизложенного, предлагаем рассмотреть вопрос о признании утратившими силу устаревших подзаконных нормативных актов СССР и РСФСР, затрагивающих вопросы благоустройства территорий населенных пунктов, а также принять меры к разработке нормативных документов, позволяющих восполнить пробелы правового регулирования в федеральном законодательстве в части установления административной ответственности по вопросам благоустройства территорий муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

затрагивают вопросы, имеющие федеральное значение. Так Ярославской областной Думой за последние два года признаны утратившими силу 4 статьи, которыми была установлена административная ответственность по отдельным вопросам в сфере благоустройства территорий муниципальных образований.

Во всех правилах благоустройства территорий муниципальных образований содержатся положения о порядке использования участков с зелеными насаждениями (вопросы проезда, остановки и стоянки транспортных средств на детских и спортивных площадках, газонах). Вопрос установления и привлечения к административной ответственности за нарушение данных положений актуален для каждого субъекта Российской Федерации. Существующий пробел в правовом регулировании этих вопросов в Правилах дорожного движения Российской Федерации привел к невозможности привлечения к административной ответственности за их нарушение и по статье 12.9. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Кроме того, обращает на себя внимание то обстоятельство, что судебные инстанции в рамках судебного нормоконтроля зачастую приводят ссылки на устаревшие нормативные акты, продолжающие сохранять свое действие. На федеральном уровне до сих пор не признаны утратившими силу нормативные документы СССР и РСФСР, положения которых не нашли свое отражение в современном федеральном законодательстве.

Так, например, по вопросу содержания и отлова домашних животных на территории населенных пунктов являются действующими нормативные документы, такие как «Правила содержания собак и кошек в городах и других населенных пунктах РСФСР» (утв. Минжилкомхозом РСФСР 12.06.1981, Минсельхозом РСФСР 24.06.1981, Минздравом РСФСР 24.06.1981, Минюстом РСФСР 03.07.1981), Постановление Совмина РСФСР от 23.09.1980 № 449 «Об упорядочении содержания собак и кошек в городах и других населенных пунктах РСФСР», «Инструкция по отлову, содержанию и использованию безнадзорных собак и кошек в городах и других населенных пунктах РСФСР» (утв. Минжилкомхозом РСФСР 12.06.1981, Минсельхозом РСФСР 24.06.1981, Минздравом РСФСР 24.06.1981, Минюстом РСФСР 07.07.1981), «Разъяснение по вопросу порядка отлова и уничтожения бродячих (бесхозных) собак и кошек» (утв. Минсельхозом СССР 19.04.1968 № 232-15). Некоторые из них даже не были официально опубликованы.

Отсутствие четкого регулирования привлечения к административной ответственности за нарушение правил благоустройства территорий муниципальных образований, сложившаяся судебная практика по данному вопросу, действие архаичных подзаконных нормативных актов СССР и РСФСР в зна-

щих муниципальный контроль по вопросам организации и проведения на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения. Следует учитывать, что Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» осуществление муниципального контроля за соблюдением правил благоустройства территорий муниципальных образований к вопросам местного значения не отнесено.

При этом наделение органов местного самоуправления полномочиями по осуществлению муниципального контроля за выполнением правил благоустройства территорий муниципальных образований не решит в полной мере существующую проблему отсутствия неотвратимости наступления ответственности за нарушение данных правил. В соответствии с частью 1 статьи 1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» настоящий Федеральный закон регулирует отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Следовательно, в случае наделения органов местного самоуправления полномочиями по осуществлению муниципального контроля за выполнением правил благоустройства территорий муниципальных образований к ответственности за нарушение правил нельзя будет привлечь физических лиц.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не содержит четко определенных составов административных правонарушений, дающих возможность привлечь к административной ответственности за нарушение правил благоустройства территории муниципального образования. Лишь некоторые из составов административных правонарушений при комплексном правовом анализе положений правил благоустройства территории муниципального образования по их внутреннему нормативному содержанию и уровню правового регулирования позволяют привлечь к ответственности за данные правонарушения в соответствии с нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Например, в соответствии со статьей 2.6.2. «Административная ответственность собственников или иных владельцев земельных участков либо других объектов

недвижимости», статьей 6.3. «Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения», статьей 19.5. «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль)».

Остается неопределенным вопрос о наличии у регионального законодателя полномочий по установлению административной ответственности за нарушение правил благоустройства территорий муниципальных образований, а также в отношении круга лиц, в том числе должностных лиц органов местного самоуправления, которых субъект Российской Федерации вправе наделять полномочиями по составлению протоколов за их нарушение.

Согласно статье 1.3.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях к ведению субъектов Российской Федерации относится 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.

Верховным Судом Российской Федерации сформулирована устойчивая правовая позиция, из которой следует, что хотя административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и федеральный законодатель предоставляет право субъекту Российской Федерации устанавливать административную ответственность за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления, *данное обстоятельство отнюдь не означает произвольного осуществления субъектом Российской Федерации этих полномочий.*

Федеральный законодатель, включая нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации об административной ответственности в систему правовых регуляторов, одновременно определил пределы и границы нормотворчества субъекта Российской Федерации в этой сфере отношений, в том числе требования, предъявляемые к форме и содержанию правовой нормы, ее согласованности в системе действующего правового регулирования. В частности, по смыслу статьи 1.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях материальное основание административной ответственности, должно быть конкретизировано непосредственно в законе об административных правонарушениях, а не в отсылочном акте, изданном органом местного самоуправления.

Иное фактически означало бы наделение актом субъекта Российской Федерации полномочиями по установлению административной ответственности органов местного самоуправления и, как следствие, превышение субъек-

ектом Российской Федерации нормотворческих полномочий в области законодательства об административных правонарушениях (Определение Верховного Суда РФ от 11.05.2011 № 48-Г11-16 и ряд других).

Установление на региональном уровне обобщенного состава административного правонарушения - например «за нарушение правил благоустройства территории поселений (городского округа) за исключением норм, правил, ответственность за нарушение которых предусмотрена действующим федеральным законодательством», представляется невозможным. Даже при подобной формулировке и вроде бы очевидной законности ее принятия, согласно статье 1.3.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, рассматриваемая норма не будет соответствовать требованиям конкретности и определенности правовой нормы, что не обеспечит ее единообразного применения, создаст противоречивую правоприменительную практику. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно высказывался о необходимости соблюдения законодателем принципа определенности правовой нормы.

Судебная практика последних лет ориентирует регионального законодателя на необходимость установления в законах субъекта Российской Федерации конкретных составов административных правонарушений.

Вместе с тем из анализа принятых органами местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области правил благоустройства территории муниципального образования следует, что *доля норм*, за которые может быть установлена административная ответственность *регионального уровня, без вмешательства в федеральную компетенцию, очень незначительна.*

Сложившаяся ситуация в первую очередь связана с тем, что по своему содержанию правила благоустройства территории поселения (городского округа) являются совокупностью правил, норм, мероприятий по содержанию территории, а также по проектированию и размещению объектов благоустройства, направленных на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории, не относящихся к вопросам ведения субъекта Российской Федерации.

Следует констатировать, что с учетом судебной практики и поступающих в органы законодательной (представительной) государственной власти субъектов Российской Федерации экспертных заключений Министерства юстиции Российской Федерации, прокуратуры Российской Федерации, региональные законодатели вынуждены раз за разом исключать из законов субъектов конкретные составы административных правонарушений, поскольку они