



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О внесении изменений в Закон Пермского края "Об административных правонарушениях в Пермском крае"

17.04.2018

№ 55-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края группой депутатов Законодательного Собрания Пермского края (письмо от 13.04.2018 № б/н).

Законопроектом предлагается внести в Закон Пермского края от 06.04.2015 № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае» (далее – Закон № 460-ПК) следующие изменения.

1. Главу VI «Административные правонарушения в области градостроительства, эксплуатации объектов городской инфраструктуры, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства» предлагается **дополнить новой статьей 6.7¹** «Нарушение правил благоустройства территории в части размещения нестационарных торговых объектов, нестационарных объектов по оказанию услуг населению» (составы правонарушений и размеры административных штрафов, предусмотренные санкцией указанной статьи, представлены в таблице 1).

Таблица 1

Состав правонарушения	Размеры административных штрафов, руб.		
	граждане	должностные лица (в том числе ИП)	юридические лица
1. Нарушение правил благоустройства территории, утвержденных органами местного самоуправления, в части размещения нестационарных торговых объектов, нестационарных объектов по оказанию услуг населению	от 3 000 до 4 000	от 10 000 до 20 000	от 100 000 до 500 000
2. Те же действия (бездействие), совершенные лицом, подвергнутым административному наказанию за одно из нарушений, предусмотренных частью 1 настоящей статьи	от 4 000 до 5000	от 20 000 до 50 000	от 500 000 до 1 000 000

2. Статью 9.1 «Торговля и предоставление услуг населению в неустановленных местах» законопроектом предлагается изложить в новой редакции, **увеличив размеры административных штрафов** за соответствующие правонарушения.

Согласно пояснительной записке к законопроекту существующие на сегодняшний день размеры административных штрафов **не позволяют эффективно бороться с нелегальной уличной торговлей** (сравнение размеров штрафов, действующих и предусмотренных законопроектом, представлено в таблице 2).

Таблица 2

Редакция статьи 9.1	Размеры административных штрафов, руб.		
	граждане	должностные лица (в том числе ИП)	юридические лица
1. Торговля и предоставление услуг населению в местах, не установленных органами государственной власти Пермского края, органами местного самоуправления в пределах своей компетенции для этих целей:			
действующая редакция ч.1	от 1 000 до 2 000	от 2 000 до 4 000	от 5 000 до 10 000
согласно проекту закона	от 3 000 до 4 000	от 10 000 до 20 000	от 100 000 до 500 000
2. Те же действия, совершенные лицом, подвергнутым административному наказанию по основанию, предусмотренному частью 1 настоящей статьи ¹ :			
действующая редакция ч.2	от 2 000 до 4 000	от 4 000 – 6 000	от 6 000 – 12 000
согласно проекту закона	от 4 000 до 5 000	от 20 000 до 50 000	от 500 000 до 1 000 000

Следует отметить, что размеры штрафов за повторное совершение правонарушений по обеим указанным статьям установлены законопроектом на предельном уровне, определенном в ст. 3.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях для штрафных санкций, налагаемых на граждан (5 тыс. рублей), должностных лиц (50 тыс. рублей) и юридических лиц (1 млн. рублей).

Оценивая **актуальность** рассматриваемого проекта закона Пермского края, необходимо отметить следующее.

1. К ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

К числу вопросов местного значения городских и сельских поселений, городских округов Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) отнесены:

¹ Лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления (статья 4.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях)

создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

утверждение правил благоустройства территории, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории в соответствии с указанными правилами.

В соответствии со статьей 45.1 Федерального закона № 131-ФЗ правила благоустройства территории муниципального образования могут регулировать вопросы проектирования, размещения, содержания и восстановления *элементов благоустройства*², в том числе после проведения земляных работ.

Согласно Федеральному закону от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 381-ФЗ) **нестационарный торговый объект** (далее также – НТО) - торговый объект, представляющий собой временное сооружение или временную конструкцию, не связанные прочно с земельным участком вне зависимости от наличия или отсутствия подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения, в том числе передвижное сооружение.

В статье 10 Федерального закона № 381-ФЗ определены **особенности размещения нестационарных торговых объектов**.

Так, размещение НТО на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, **находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности**, осуществляется в соответствии со **схемой размещения НТО** с учетом необходимости обеспечения устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов.

Схема размещения НТО разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Схемой размещения НТО должно предусматриваться размещение не менее чем 60% НТО, используемых субъектами малого или среднего предпринимательства, осуществляющими торговую деятельность, от общего количества НТО. Схема размещения НТО и вносимые в нее изменения подлежат опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, а также размещению на официальных сайтах органа исполнительной власти субъекта РФ и органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Утверждение схемы размещения НТО, а равно как и внесение в нее изменений, не может служить основанием для пересмотра мест размещения НТО, строительство, реконструкция или эксплуатация которых были начаты

² К элементам благоустройства согласно Градостроительному кодексу РФ относятся декоративные, технические, планировочные, конструктивные устройства, элементы озеленения, различные виды оборудования и оформления, в том числе фасадов зданий, строений, сооружений, малые архитектурные формы, *некапитальные нестационарные строения и сооружения*, информационные щиты и указатели, применяемые как составные части благоустройства территории.

до утверждения указанной схемы.

Порядок размещения и использования НТО в стационарном торговом объекте, в ином здании, строении, сооружении или на земельном участке, **находящихся в частной собственности, устанавливается собственником** стационарного торгового объекта, иного здания, строения, сооружения или земельного участка с учетом требований, определенных законодательством РФ.

2. В рамках установленных полномочий органы местного самоуправления принимают нормативные правовые акты о порядке размещения нестационарных торговых объектов, а также нестационарных объектов по оказанию услуг населению.

Например, в городе Перми по данному вопросу действуют:

Положение о размещении нестационарных торговых объектов на территории города Перми, утвержденное решением Пермской городской Думы от 01.03.2011 № 27;

схема размещения нестационарных торговых объектов на территории города Перми, утвержденная постановлением Администрации г. Перми от 27.09.2012 № 572;

отдельные вопросы размещения и содержания НТО урегулированы в Правилах благоустройства и содержания территории в городе Перми, утвержденные решением Пермской городской Думы от 29.01.2008 № 4.

Следует отметить, что решением Пермской городской Думы от 27.03.2018 № 45 в Правила благоустройства и содержания территории в городе Перми внесены изменения, устанавливающие ряд требований к размещению на территории города НТО, а также нестационарных объектов по оказанию услуг населению. **Согласно изменениям на территории города Перми запрещено:**

- размещать НТО на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, не в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов на территории города Перми, утвержденной в установленном порядке, за исключением размещения таких объектов на территории розничных рынков, ярмарок, а также при проведении массовых мероприятий;

- размещать НТО, нестационарные объекты по оказанию услуг населению:

- на земельных участках, в отношении которых не установлен вид разрешенного использования, допускающий размещение таких объектов, за исключением размещения таких объектов на территории розничных рынков, ярмарок, а также при проведении массовых мероприятий,

- с нарушением требований строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов, установленных законодательством,

- на придомовых территориях, а также на территории ближе 15 метров от фасадов и окон зданий, за исключением случаев, установленных действующим законодательством,

- в арках зданий, на площадках (детских, отдыха, спортивных), на стоянках транспортных средств,
- в охранной зоне сетей инженерно-технического обеспечения, на расстоянии менее нормативного от сетей инженерно-технического обеспечения без согласования с владельцами данных сетей,
- препятствующие доступу (проходу, проезду) с территории общего пользования к смежным земельным участкам, к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры,
- в границах полосы отвода автомобильной дороги.

3. Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показывает, что с целью ликвидации несанкционированной уличной торговли более половины субъектов Федерации установили на региональном уровне административную ответственность за *торговлю и оказание услуг в неустановленных местах (вне специально установленных для этого мест)*.

Минимальный и максимальный размеры штрафов за торговлю в неустановленных местах в разных субъектах РФ варьируют: для граждан в диапазоне от 300 рублей до 5 тысяч рублей; должностных лиц – от 1 тысячи до 50 тысяч рублей; юридических лиц – от 1 тысячи до 200 тысяч рублей. В *городах Москве и Севастополе* за данное правонарушение на юридическое лицо может налагаться штраф в размере до 500 тысяч рублей. В *Калининградской области* максимальный размер штрафа для юридических лиц за торговлю в местах, не отведенных для организации розничных рынков, - 1 млн.рублей.

В других субъектах РФ действует ***альтернативная*** норма законодательства об административной ответственности за размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, с *нарушением утвержденной органом местного самоуправления схемы размещения нестационарных торговых объектов*.

Самые крупные штрафы за нарушение схемы размещения НТО установлены в отношении юридических лиц законодательством *Республики Татарстан* (от 100 тысяч до 150 тысяч рублей, за повторное правонарушение от 200 тысяч до 300 тысяч рублей) и в *Калининградской области* (от 400 тысяч до 500 тысяч рублей, а за повторное правонарушение от 500 тысяч до 1 миллиона рублей).

В ряде регионов (*Республика Алтай, Красноярский край, Липецкая, Оренбургская, Тверская области*) административная ответственность предусмотрена за торговлю в неустановленных местах и за нарушение схемы размещения НТО. При этом в Липецкой области административную ответственность за торговлю в неустановленных местах несут только граждане, а субъектом правонарушения, выразившегося в нарушении схемы размещения НТО, являются должностные лица (предприниматели) и юридические лица.

В *республиках Татарстан и Дагестан, Вологодской области* установлена административная ответственность за торговлю в неустановленных для этих целей местах, ***за исключением*** случаев нарушения порядка (схемы) размещения

нестационарных торговых объектов, за которые установлена альтернативная ответственность.

В законодательстве отдельных субъектов РФ установлена административная ответственность за самовольную установку элементов благоустройства, в том числе нестационарных торговых объектов, в нарушение муниципальных правовых актов о благоустройстве.

К примеру, в г.Москве самовольная установка (размещение) объектов мелкорозничной торговли и оказания услуг населению влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 3 до 5 тысяч рублей; на должностных лиц - от 8 до 10 тысяч рублей; на юридических лиц - от 80 до 100 тысяч рублей. Предельный размер штрафа за осуществление торговой деятельности, оказание услуг вне специально отведенных для этого мест в Москве для граждан равен 5 тысяч рублей, должностных лиц – 50 тысяч рублей; юридических лиц – 500 тысяч рублей.

В г. Санкт-Петербурге самовольный демонтаж, разрушение, размещение или перемещение элемента благоустройства влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от 2 до 5 тысяч рублей; на должностных лиц - от 3 до 15 тысяч рублей; на юридических лиц - от 15 до 100 тысяч рублей. За продажу товаров в неустановленных местах установлена административная ответственность в виде предупреждения или наложения административного штрафа на граждан в размере от 4 до 5 тысяч рублей; на должностных лиц - от 5 до 15 тысяч рублей; на юридических лиц - от 50 до 200 тысяч рублей.

Таким образом, **актуальность** рассматриваемого проекта закона Пермского края обусловлена недостаточной эффективностью штрафных санкций, установленных краевым законодательством за торговлю и предоставление услуг населению в неустановленных местах. Считаю, что принятие законопроекта усилит меры борьбы с несанкционированной уличной торговлей.

Вместе с тем отметим наличие в нем следующего **проблемного момента**.

По нашему мнению, размеры административных штрафов, предлагаемые законопроектом для правонарушителей - юридических лиц (от 100 до 500 тысяч рублей, а за повторное правонарушение от 500 тысяч до 1 миллиона рублей) **завышены и не соответствуют уровню штрафных санкций за аналогичные правонарушения в других субъектах РФ** (результаты анализа регионального законодательства в этой части уже приведены в настоящей аналитической записке).

Также для сравнения отметим, что согласно нормам Закона края «Об административных правонарушениях в Пермском крае» на юридическое лицо за отдельные правонарушения в области благоустройства и ЖКХ административный штраф может быть наложен в размере до 200 тысяч рублей (по статьям 6.1, 6.7, 6.11). В статье 9.4 за нарушение порядка организации ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на ярмарках штраф для юридических лиц установлен в пределах от 20 до 50 тысяч рублей.

При этом следует иметь в виду, что хозяйствующий субъект, разместивший нестационарный торговый объект в нарушение требований, установленных в правилах благоустройства территории, и эксплуатирующий его, будет нести административную ответственность по двум статьям: 6.7¹ *«Нарушение правил благоустройства территории в части размещения нестационарных торговых объектов, нестационарных объектов по оказанию услуг населению»* и 9.1 *«Торговля и предоставление услуг населению в неустановленных местах»*.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная