



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"

17.10.2019

№ 171-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 10.10.2019 № 2638-19/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края Главой города Перми Самойловым Д.И. (письмо от 10.10.2019 № 059-01-56/2-79).

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) **исключить статью 6.7.1.** «Нарушение правил благоустройства территории в части размещения некапитальных нестационарных строений, сооружений, используемых для осуществления торговой деятельности и деятельности по оказанию услуг населению» с целью приведения Закона № 460-ПК в соответствие с судебным решением.

Решением Пермского краевого суда от 19.06.2019 по делу № 3а-156/2019 со дня вступления решения суда в законную силу признаются недействующими следующие положения Закона № 460-ПК:

статья 6.7.1 полностью;

статья 6.7 в той мере, в которой указанная статья устанавливает административную ответственность за размещение нестационарных торговых объектов¹;

2) **дополнить статьей 6.15** «Нарушение правил благоустройства территорий муниципальных образований в части размещения некапитальных нестационарных строений, сооружений».

Составы правонарушений и санкции, предусмотренные исключаемой статьей 6.7.1 и предлагаемые новой статьей 6.15 согласно законопроекту, представлены в таблице.

¹ Статьей 6.7 Закона № 460-ПК установлена административная ответственность за нарушение правил организации благоустройства и озеленения территории (за исключением случаев, предусмотренных иными статьями главы VI данного Закона).

Таблица

Состав правонарушения	Административное наказание		
	граждане	должн. лица (в т.ч. ИП)	юридич. лица
<i>Исключаемая статья 6.7.1. «Нарушение правил благоустройства территории в части размещения некапитальных нестационарных строений, сооружений, используемых для осуществления торговой деятельности и деятельности по оказанию услуг населению»</i>			
1. Нарушение правил благоустройства территории, утвержденных органами местного самоуправления, в части размещения некапитальных нестационарных строений, сооружений, используемых для осуществления торговой деятельности и деятельности по оказанию услуг населению	Штраф (руб.):		
	от 3 000 до 4 000	от 15 000 до 20 000	от 250 000 до 300 000
2. Те же действия (бездействие), совершенные лицом, подвергнутым административному наказанию за одно из нарушений, предусмотренных частью 1 настоящей статьи	от 4 000 до 5 000	от 20 000 до 25 000	от 300 000 до 350 000
<i>Примечание:</i> аналогичные штрафы установлены в ст. 9.1 «Торговля и предоставление услуг населению в неустановленных местах»			
<i>Проектируемая статья 6.15. «Нарушение правил благоустройства территорий муниципальных образований в части размещения некапитальных нестационарных строений, сооружений»</i>			
1. Размещение некапитальных нестационарных строений, сооружений лицом, являющимся их собственником или иным законным владельцем, в нарушение правил благоустройства территорий муниципальных образований, если указанные действия не образуют составы административных правонарушений, предусмотренных частью 2 настоящей статьи: - на расположенных на территориях общего пользования детских и спортивных площадках, на газонах, цветниках, а также на иных объектах озеленения; - на тротуаре, в случае если такое размещение привело к сокращению свободного для пешеходного движения тротуара до ширины менее предусмотренной правилами благоустройства территории муниципального образования.	<i>Предупреждение</i> или штраф (руб.):		
	от 2 000 до 3 000	от 10 000 до 15 000	от 50 000 до 100 000
2. Размещение некапитальных нестационарных строений, сооружений лицом, являющимся собственником или иным законным владельцем некапитальных нестационарных строений, сооружений, а также лицом, являющимся собственником или иным законным владельцем земельного участка, в нарушение правил благоустройства территорий муниципальных образований: - на придомовых территориях; - ближе 15 метров от фасадов зданий; - на иных земельных участках, на которых правилами благоустройства территорий размещение таких объектов не допускается.	<i>Предупреждение</i> или штраф (руб.):		
	от 4 000 до 5 000	от 20 000 до 40 000	от 50 000 до 100 000

Таким образом, диспозицией и санкцией новой статьи 6.15 **в отличие от статьи 6.7.1:**

- составы правонарушения сформулированы *в зависимости от места расположения* некапитальных нестационарных строений, сооружений (далее – некапитальные строения, сооружения) в нарушение правил благоустройства территорий муниципальных образований;

- в качестве отдельного состава правонарушения *не предусмотрено повторное совершение однородного административного правонарушения*, которое влечет повышенную административную ответственность;

- *конкретизированы субъекты правонарушения*, - административную ответственность несет лицо, являющееся собственником или иным законным владельцем некапитальных строений, сооружений, а также лицо, являющееся собственником или иным законным владельцем *земельного участка* (в случае размещения некапитальных строений, сооружений в нарушение правил благоустройства на придомовых территориях, а также ближе 15 метров от фасадов зданий, либо на земельных участках, на которых правилами благоустройства территорий размещение таких объектов не допускается);

- введено *предупреждение* в качестве меры наказания, альтернативной штрафу;

- размеры штрафов, налагаемых на граждан и должностных лиц, *дифференцированы соответственно составам правонарушения*, предусмотренным частями 1, 2 ст. 6.15. При этом в сравнении с действующими санкциями существенно снижен размер штрафов, налагаемых на юридических лиц; предельный размер штрафа для должностных лиц, наоборот, повысился с 25 тысяч до 40 тысяч рублей (максимальный размер штрафа, установленный за правонарушение, предусмотренное частью 2 статьи 6.15).

Отметим также, что исключаемой из Закона № 460-ПК статьей 6.7.1 и действующей статьей 9.1 «Торговля и предоставление услуг населению в неустановленных местах» **предусмотрены одинаковые санкции** (размеры штрафов были повышены по обеим статьям в соответствии с Законом Пермского края от 04.07.2018 № 254-ПК «О внесении изменений в Закон Пермского края "Об административных правонарушениях в Пермском крае»). Полагаем, что в случае принятия законопроекта **целесообразно будет пересмотреть и санкцию статьи 9.1.**

Оценивая **актуальность** законопроекта, необходимо отметить следующее.

1. Согласно пояснительной записке к законопроекту новая статья 6.15 сформулирована с учетом требований к правовой определенности бланкетных норм, предусматривающих ответственность за нарушение муниципальных правовых актов, с целью недопущения возможности ее обжалования в дальнейшем.

В решении Пермского краевого суда от 19.06.2019 по делу № 3а-156/2019 в том числе отмечается, что правовые нормы, предусматривающие административную ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов, должны содержать конкретные признаки действия (бездействия), образующие состав

административного правонарушения. При этом материальное основание административной ответственности должно быть конкретизировано непосредственно в законе об административных правонарушениях.

Следует отметить, что в проектируемой статье 6.15 составы административных правонарушений конкретизированы прежде всего с учетом требований к размещению некапитальных строений, сооружений, установленных Правилами благоустройства территории города Перми (утверждены решением Пермской городской Думы от 18.12.2018 № 265), в соответствии с которыми размещение некапитальных строений, сооружений:

не должно приводить к сокращению свободного для пешеходного движения тротуара до ширины менее 3 метров,

не допускается на детских и спортивных площадках, на газонах, цветниках, а также на объектах озеленения общего пользования, за исключением объектов озеленения (парк, сад, сквер), на которых возможно размещение некапитальных строений, сооружений в соответствии с перечнем объектов озеленения общего пользования, утверждаемым правовым актом администрации города Перми,

должно соответствовать установленным видам разрешенного использования земельных участков (за исключением случаев, когда в соответствии с законодательством действие градостроительных регламентов на земельные участки не распространяется, а также случаев использования земель или земельных участков при размещении некапитальных строений, сооружений без предоставления земельных участков в соответствии с законодательством),

не допускается на придомовых территориях, кроме торговых автоматов (вендинговых автоматов) по продаже питьевой воды, а также на территории ближе 15 метров от фасадов зданий, за исключением случаев, установленных действующим законодательством,

не допускается в границах территорий объектов культурного наследия, если в соответствии с требованиями к градостроительным регламентам и режимами использования земель данных территорий размещение некапитальных строений и сооружений отдельных видов запрещено, а также в границах зон охраны объектов культурного наследия, если в соответствии с требованиями к градостроительным регламентам и режимами использования земель данных зон охраны размещение некапитальных строений и сооружений отдельных видов запрещено.

Требования к размещению некапитальных строений, сооружений, в том числе нестационарных торговых объектов (далее – НТО), установленные правилами благоустройства территории остальных муниципальных образований Пермского края *различаются*.

Так, например, в соответствии с Правилами благоустройства территории муниципального образования «Лысьвенский городской округ»² НТО не могут располагаться:

- на газонах, цветниках и прочих объектах озеленения, детских и спортивных площадках, площадках для отдыха;

² Утверждены решением Лысьвенской городской Думы от 27.12.2018 № 301.

- на остановочных пунктах городского пассажирского транспорта общего пользования, а также в 10-метровой зоне от границ посадочных площадок, за исключением НТО со специализацией «Печать»;

- на земельных участках, предоставленных гражданам или юридическим лицам, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд либо изъятых из оборота или ограниченных в обороте в соответствии с законодательством РФ;

- в границах территорий объектов культурного наследия, за исключением границ территорий достопримечательных мест, если в соответствии с требованиями к градостроительным регламентам и режимам использования земель данных территорий размещение нестационарных торговых объектов запрещено; а также в границах зон охраны объектов культурного наследия, если в соответствии с требованиями к градостроительным регламентам и режимам использования земель данных зон охраны размещение нестационарных торговых объектов запрещено;

- в пределах треугольников видимости нерегулируемых пешеходных переходов, перекрестков и примыканий улиц и дорог;

- на тротуарах, за исключением нестационарных торговых объектов со специализацией «Печать», «Мороженое и прохладительные напитки», размещение которых допускается при условии, что ширина тротуара составляет не менее 3 метров.

Согласно Правилам благоустройства территории муниципального образования «Город Березники»³ размещение НТО не допускается:

в местах, где их установка и использование создают помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств (в том числе специальных) либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры;

на придомовых территориях;

на территории ближе 15 метров от фасадов и окон зданий, за исключением случаев, установленных действующим законодательством РФ;

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.

С учетом различий в установленных муниципалитетами требованиях к размещению НТО законопроектом предусматривается ответственность за размещение некапитальных строений, сооружений **на иных земельных участках, на которых правилами благоустройства территорий размещение таких объектов не допускается**. Вместе с тем полагаем, что для полноценного применения статьи 6.15 целесообразно унифицировать действующие в муниципальных образованиях Пермского края правила благоустройства территории в части требований к размещению некапитальных строений, сооружений.

³ Решение Березниковской городской Думы от 26.09.2018 № 440.

2. *Анализ регионального законодательства* показывает, что в целях предотвращения незаконной уличной торговли, незаконной установки НТО в законах большинства субъектов Российской Федерации предусмотрена административная ответственность *за торговлю и оказание услуг в неустановленных местах* (вне специально установленных для этого мест). Кроме того, в ряде региональных законов действуют нормы об административной ответственности за размещение НТО *с нарушением схемы (порядка) размещения НТО, утвержденной органом местного самоуправления*.

В законодательстве отдельных субъектов РФ установлена административная ответственность *за самовольную установку элементов благоустройства, в том числе НТО*.

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.

Согласно части 2 статьи 6.19 Кодекса Московской области об административных правонарушениях самовольное размещение временных объектов, предназначенных или приспособленных для осуществления торговли или оказания услуг, на детских, игровых и спортивных площадках - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 3 до 5 тысяч рублей; на должностных лиц - от 10 до 50 тысяч рублей; на юридических лиц - от 80 до 150 тысяч рублей.

Законодательством Воронежской области за самовольную, в нарушение нормативных правовых актов о благоустройстве, установку объекта и элементов благоустройства, а равно эксплуатацию самовольно установленных объекта и элементов благоустройства, предусмотрена административная ответственность в виде наложения административного штрафа на граждан в размере от 2 до 5 тысяч рублей; на должностных лиц - от 15 до 30 тысяч рублей; на юридических лиц - от 50 до 100 тысяч рублей.

В качестве **проблемного момента** отметим, что предлагаемые законопроектом размеры административных штрафов в частях 1 и 2 статьи 6.15 **в отношении граждан и должностных лиц дифференцированы**. При этом в части 2 для указанных субъектов правонарушения установлены повышенные штрафные санкции, следовательно, предполагается, что указанные в ней противоправные действия являются более существенным правонарушением. Однако для **юридических лиц предусмотрен единый размер административного штрафа** – от 50 до 100 тысяч рублей, что, по нашему мнению, не соответствует предложенной концепции новой статьи.

На наш взгляд, **целесообразность дифференциации штрафных санкций** в зависимости от составов правонарушений, обозначенных в частях 1 и 2 статьи 6.15, **не очевидна**, при том что обоснование данного подхода в пояснительной записке к законопроекту отсутствует.

В целом считаем, что **актуальность и благоприятные последствия** принятия законопроекта связаны с устранением правовой неопределенности в нормах Закона № 460-ПК в части установления административной ответственности за правонарушения, связанные с размещением некапитальных нестационарных строений, сооружений в нарушение правил благоустройства территорий муниципальных образований Пермского края.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная