



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Государственно-правовое управление

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «Об административных правонарушениях в Пермском крае»

(внесен главой города Перми)

21.10.2019

№ 251-ЗКЛ

Рассмотрение представленного проекта закона находится в компетенции Законодательного Собрания Пермского края.

Проектом закона предлагается исключить из Закона Пермского края от 06.04.2015 № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае» (далее - Закон № 460-ПК) статью 6.7.1, устанавливающую административную ответственность за нарушение правил благоустройства территории в части размещения некапитальных нестационарных строений, сооружений (далее – строения), используемых для осуществления торговой деятельности и деятельности по оказанию услуг населению. Одновременно с этим Закон № 460-ПК предлагается дополнить статьей 6.15, предусматривающей административную ответственность за нарушение правил благоустройства территории муниципальных образований в части размещения некапитальных нестационарных строений, сооружений.

Обращаем внимание, что решением Пермского краевого суда от 19.06.2019 по делу № За-156/2019 статья 6.7.1 Закона № 460-ПК была признана недействующей. Указанное решение на данный момент не вступило в законную силу и на него поданы апелляционные жалобы как административными истцами по делу, так и административными ответчиками (в том числе и Законодательным Собранием Пермского края), еще не рассмотренные Верховным Судом Российской Федерации (далее – ВС). Посредством принятия законопроекта Законодательному Собранию предлагается привести Закон № 460-ПК в соответствие с судебным актом, в отношении которого им самим выражено официальное несогласие, и тем самым девальвировать перед ВС свою же собственную ранее высказанную позицию. В связи с этим полагаем преждевременным принятие проекта закона до той поры, пока Судебной коллегией по административным делам ВС не будет вынесено апелляционное определение по делу № За-156/2019.

По проекту закона имеются следующие замечания и предложения.

В абзаце третьем части 2 статьи 1 проекта закона слова «в нарушение правил благоустройства территорий муниципальных образований» предлагаем исключить как лишние с точки зрения технико-редакционных правил, поскольку соответствующие положения указаны в абзаце втором и не требуют дальнейшего дублирования.

Абзацем четвертым части 2 статьи 1 проекта закона устанавливается административная ответственность за размещение строений на объектах озеленения, расположенных на территориях общего пользования. В связи с этим обращаем внимание на следующие обстоятельства:

- в соответствии с пунктом 12 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГсК) территории общего пользования - территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (в том числе площади, улицы, проезды, набережные, береговые полосы водных объектов общего пользования, скверы, бульвары). То есть, к ним отнесены объекты недвижимости, находящиеся в публичной, а не в частной собственности;

- согласно пункту 10.2 статьи 1 ГсК некапитальные строения, сооружения - строения, сооружения, которые не имеют прочной связи с землей и конструктивные характеристики которых позволяют осуществить их перемещение и (или) демонтаж и последующую сборку без несоразмерного ущерба назначению и без изменения основных характеристик строений, сооружений (в том числе киосков, навесов и других подобных строений, сооружений). Следовательно, как указано в апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам ВС от 27.11.2018 № 44-АПГ18-25, к нестационарным строениям и сооружениям относятся также и нестационарные торговые объекты;

- как установлено частью 1 статьи 10 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов, а не в соответствии с правилами благоустройства муниципальных образований.

Перечисленные посылки позволяют сделать вывод, что порядок размещения некапитальных нестационарных строений, сооружений на территориях общего пользования регулируется схемой размещения нестационарных торговых объектов и следовательно ответственность за соответствующее правонарушение относится к противоправным деяниям в сфере торговой, а не благоустройственной деятельности. Тем самым, ответственность за совершение данного деликта уже предусмотрена статьей 9.1 Закона № 460-ПК (Торговля и предоставление услуг населению в неустановленных местах), и словесное описание деяния, представленное в абзаце четвертом части 2 статьи 1 проекта закона, полностью охватывается указанным составом. Соответствующее мнение выражено также

в апелляционном определении ВС от 16 января 2019 г. № 46-АПГ18-36. Руководствуясь высказанными соображениями, абзац четвертый части 2 статьи 1 предлагаем исключить.

Считаем целесообразным с точки зрения юридической техники положения о субъектах правонарушения изложить в примечании к новой статье 6.15 Закона № 460-ПК, исключив их из ее основанного текста. Кроме того, характеристики субъекта деяния как элемента состава правонарушения, указанного в части 2 статьи 6.15, не учитывают правовой статус товариществ собственников жилья, управляющих компаний и иных организаций, занимающихся управлением общим имуществом собственников многоквартирных домов, но не являющихся их собственниками или владельцами. Из предложенных формулировок остается непонятным, подлежат ли данные нормы применению в отношении них, и редакция соответствующих положений будет существенно различаться в зависимости от варианта решения данного вопроса. Также во избежание смешения статьи 6.15 со статьей 9.1 полагаем необходимым уточнить, что ее действие в пространстве распространяется исключительно на земельные участки, расположенные на землях, находящихся в частной собственности; помимо этого, руководствуясь данным соображением, представляется обоснованным дополнить статью 9.1 уточнениями обратного характера. Кроме того, предельно сжатое описание объективной стороны правонарушения посредством единственного термина «размещение» является недостаточным, исходя из требований полноты и всесторонности правовой регламентации. Под «размещение» подпадают как активные действия по установке строений в запрещенных местах, так и пассивное непринятие мер по их демонтажу, и данное обстоятельство следует отразить в тексте статьи 6.15. Таким образом, в статье 1 проекта закона предлагаем следующее.

В абзаце третьем части 2 исключить слова «лицом, являющимся их собственником или иным законным владельцем,», в абзаце седьмом – слова «лицом, являющимся собственником или иным законным владельцем некапитальных нестационарных строений, сооружений, а также лицом, являющимся собственником или иным законным владельцем земельного участка».

Дополнить часть 2 абзацами следующего содержания:

«Примечания:

1. Настоящая статья действует в тех случаях, когда некапитальные нестационарные строения, сооружения расположены на земельных участках, находящихся в частной собственности.

2. Под размещением в настоящей статье понимаются как действия, состоящие в установке нестационарных некапитальных строений, сооружений в запрещенных местах, так и бездействие, выражающееся в непринятии мер по демонтажу указанных объектов.

3. Субъектами правонарушения, установленного настоящей статьей, являются собственники или иные законные владельцы некапитальных нестационарных строений, сооружений, которые осуществляли их

эксплуатацию в момент выявления факта совершения правонарушения. Помимо этого, субъектами правонарушения, установленного частью 2 настоящей статьи, являются организации, осуществляющие управление земельными участками, составляющими общее имущество собственников многоквартирного дома либо собственники или иные законные владельцы земельных участков в тех случаях, когда они осуществляют управление им непосредственно.».

Дополнить новой частью 3 следующего содержания:

«3. Статью 9.1 дополнить примечанием следующего содержания:

Примечание. Действие настоящей статьи распространяется на места, расположенные на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности.».

Соответственно нумерацию последующих частей статьи 1 следует изменить. В случае, если организации, осуществляющие управление земельными участками, составляющими общее имущество собственников многоквартирного дома, не являются субъектами ответственности по статье 6.15, то пункт 3 предложенного примечания будет нуждаться в корректировке.

В абзаце седьмом части 2 статьи 1 указывается на иные земельные участки, на которых правилами благоустройства территории размещение таких объектов не допускается. Очевидно, данная конструкция является бланкетной и отсылает к муниципальным правилам благоустройства. Между тем, в настоящее время ВС высказывает правовую позицию против использования такого юридико-технического приема в нормах региональных законов, устанавливающих административную ответственность за нарушение правил благоустройства муниципальных образований. В частности, ВС указывает, что бланкетные положения не соответствуют требованиям определённости, ясности, недвусмысленности правовой нормы и её согласованности с системой действующего правового регулирования (Определения ВС от 10 октября 2018 года № 70-АПГ18-4 и № 74-АПГ18-6, от 24 июня 2015 года № 71-АПГ15-3, от 31 августа 2016 года № 31-АПГ16-5). ВС с регулярной периодичностью выражает мнение о необходимости конкретизации материального основания административной ответственности непосредственно в законе об административных правонарушениях субъекта РФ, а не в отсылочном акте (Определения ВС от 10 октября 2018 года № 70-АПГ18-4, от 31 августа 2016 года № 31-АПГ16-5, от 24 июня 2015 года № 71-АПГ15-3). Также отмечается, что при рассматриваемых обстоятельствах может иметь место противоречивая правоприменительная практика в разных муниципальных образованиях одного субъекта Российской Федерации (далее – субъект РФ), что приводит к ослаблению гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан от произвольного преследования и наказания (Определения ВС от 10 октября 2018 года № 70-АПГ18-4 и № 74-АПГ18-6, от 4 октября 2017 года № 51-АПГ17-16, от 30 августа 2017 года № 45-АПГ17-9, от 3 февраля 2016 года № 47-АПГ15-31, от 11 декабря 2013 года № 57-АПГ13-6). Собственно, подобные аргументы

можно обнаружить и в мотивировочной части решения Пермского краевого суда по делу № 3а-156/2019 и указанная в пояснительной записке цель приведения Закона № 460-ПК в соответствие с данным судебным актом не может быть достигнута при использовании даже незначительного элемента бланкетности. Данное замечание касается также зафиксированной в абзаце пятом части 2 статьи 1 отсылки к размеру ширины, предусмотренном правилами благоустройства территории. Учитывая вышесказанное, в абзаце седьмом части 2 статьи 1 законопроекта слова «либо на иных земельных участках, на которых правилами благоустройства территорий размещение таких объектов не допускается» следует исключить, тогда как в абзаце пятом этой части вместо общей отсылки необходимо указать конкретные значения.

На основании правил юридической техники части 3 и 4 статьи 1 проекта закона предлагаем объединить и изложить в следующей редакции:

«3. В абзаце втором части 1 статьи 12.4 и в абзаце первом части 9 статьи 12.6 после цифр «6.3-6.12,» дополнить цифрами «6.15,».

Абзацем седьмым части 2 статьи 1 проекта закона предлагается установить административную ответственность за размещение строений на придомовой территории, а также ближе 15 метров от фасадов зданий. Из содержания данной нормы вследствие использования соединительного союза «а также» неясно, является достаточным для наступления административной ответственности наличие хотя бы одного из данных фактов, либо же деяние должно включать одновременно оба, в силу чего данный абзац нуждается в уточнении.

В абзаце втором пункта 74 Правил противопожарного режима в Российской Федерации установлен запрет, согласно которому временные строения должны располагаться на расстоянии не менее 15 метров от других зданий и сооружений или у противопожарных стен. Административная ответственность за данное деяние установлена статьей 20.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП) (нарушение требований пожарной безопасности). В судебной практике сложилась стойкая правовая позиция, согласно которой некапитальные строения, сооружения относятся к временным строениям и применение по отношению к ним абзаца второго пункта 74 Правил противопожарного режима является законным и обоснованным (апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 30.01.2019 по делу № 33-832/2019, Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.09.2018 № 17АП-11610/2018-ГК по делу № А50-11365/2018, апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС от 14.03.2019 № АПЛ19-59).

Помимо этого, пунктом 2.10 СанПиН 2.1.2.2645-10 предусматривается запрет размещать на территории дворов жилых зданий любые предприятия торговли и общественного питания, включая палатки, киоски, ларьки, мини-рынки, павильоны, летние кафе, производственные объекты, предприятия по мелкому ремонту автомобилей, бытовой техники, обуви. Ответственность за нарушение этой нормы предусмотрена статьей 6.3 КоАП (нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического

благополучия населения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил). Обращаем внимание, что соотношение понятий двора и придомовой территории на законодательном уровне не определено, хотя структурное расположение пунктов 3.6 и 3.6.1 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда позволяет высказать предположение, что понятие придомовой территории является родовым и включает в себя двор жилого здания. В абзаце первом пункта 24 раздела 3 Постановления Правительства Российской Федерации от 03.04.2013 № 290 «О минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и порядке их оказания и выполнения» под придомовой территорией понимается земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом, с элементами озеленения и благоустройства, иными объектами, предназначенными для обслуживания и эксплуатации этого дома. В свою очередь, как указывается в Письме Роспотребнадзора от 07.12.2011 «Об организации надзора за условиями проживания населения Российской Федерации» понятия двора жилого здания, дворовой территории следует рассматривать как территории, прилегающие к жилым зданиям и находящиеся в общем пользовании проживающих в нем лиц, ограниченные по периметру жилыми зданиями, строениями, сооружениями или ограждениями. На дворовой территории в интересах лиц, проживающих в жилом здании, к которому она прилегает, размещаются детские площадки, места для отдыха, сушки белья, парковки автомобилей, зеленые насаждения и иные объекты общественного пользования.

В практике ВС вопрос о соотношении исследуемых понятий хотя и входил в предмет рассмотрения, но не получил исчерпывающего ответа (Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС от 01.11.2018 № АПЛ18-470, Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам ВС от 25.06.2019 № 10-АПА19-8). В актах некоторых судов придомовая территория отождествляется с двором жилых зданий (Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 15.06.2017 по делу № 33-5562/2017, Апелляционное определение Омского областного суда от 20.01.2016 по делу № 33-335/2016, Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 20.12.2017 № Ф04-5327/2017 по делу № А45-3297/2017). При рассмотрении дела об оспаривании нормы правил благоустройства города Нефтеюганска, в соответствии с которой понятия придомовой территории и дворовой территории определялись как синонимичные, ВС отказал в удовлетворении соответствующих требований и признал понятийно-категориальный аппарат законным и допустимым к употреблению (Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам ВС от 13.02.2019 № 69-АПГ18-13).

Полагаем, что предложенная редакция абзаца седьмого части 2 статьи 1 проекта закона, хотя и не совпадает полностью по своим лингвистическим характеристикам с нормами, закрепленными абзацем вторым пункта 74 правил противопожарного режима и пунктом 2.10 СанПиН 2.1.2.2645-10, однако

не позволяет провести от них четкое и однозначное отграничение. По нашему мнению, принятие указанной нормы в предложенном виде создаст ситуацию, когда статья 6.15 будет устанавливать административную ответственность по вопросу федерального значения, что противоречит закрепленным в статьях 1.3 и 1.3.1 КоАП принципам разграничения предметов ведения в сфере законодательства об административных правонарушениях между Российской Федерацией и ее субъектами.

Согласно части 2 статьи 1.2 Закона № 460-ПК, если КоАП за отдельные правонарушения будет установлена иная ответственность, чем это предусмотрено Законом № 460-ПК, то применяются нормы КоАП. Однако, согласно апелляционному определению Судебной коллегии по административным делам ВС от 03.02.2016 № 47-АПГ15-31, само по себе непосредственное наличие в законе субъекта РФ положений о том, что наступление административной ответственности в соответствии с ним возможно лишь в случае, если совершение перечисленных в ней действий не влечет ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не разрешает возникающие противоречия.

Замечания об отсутствии четкой границы с федеральными нормативными правовыми актами и корреспондирующими им статьями КоАП относятся также к абзацу пятому части 2 статьи 1, определяющему применение административных санкций за размещение строений на тротуарах. С нашей точки зрения, пространственные координаты тротуара вместе с размещенным на нем строением могут совпадать как с территорией двора жилого здания, так и располагаться ближе 15 метров от зданий. Наличие в абзаце третьем части 2 ссылки на то, что она подлежит применению, если указанные действия не образуют составы административных правонарушений, предусмотренных частью 2 новой статьи 6.15, равно как и указание на то, норма применяется только, если совершение перечисленных в ней действий не влечет ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не решает данной проблемы в соответствии с последней практикой ВС.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 1.3 КоАП установление административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами, относится к ведению Российской Федерации. Как указано в абзаце третьем пункта 1 Постановления Пленума ВС от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», законом субъекта РФ не может быть установлена административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и другими нормативными актами Российской Федерации. Кроме того, ВС многократно высказывалась правовая позиция, согласно которой субъект РФ вправе устанавливать административную ответственность лишь по вопросам, не урегулированным федеральным законом (Определение ВС от 26.03.2014 № 9-АПГ14-1, Определение ВС от 14.05.2014 № 55-АПГ14-5, Определение ВС от 28.05.2014 № 78-АПГ14-12, от 17.06.2015 № 5-АПГ15-26, от 24.06.2015 № 71-АПГ15-3).

ВС неоднократно подчеркивалось, что 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 РФ, с административным правонарушением, ответственность за совершение которого предусмотрена КоАП (апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам ВС от 24.07.2019 № 75-АПА19-12, от 15.03.2017 № 10-АПГ17-1, от 18.01.2017 № 59-АПГ16-13). По нашему мнению, изложенные в проекте закона абзацы пятый и седьмой части 2 статьи 1 не соответствуют данным критериям.

Кроме того, считаем целесообразным обратить внимание на следующее обстоятельство. Согласно пункту 38 Постановления Пленума ВС от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречат нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, суд, руководствуясь пунктом 1 части 2, пунктом 1 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, признает этот нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени. Считаем, что при принятии статьи 6.15 в настоящей редакции, а также в случае последующего оспаривания ее в судебном порядке у Пермского краевого суда будут основания для признания ее положений недействующими не со дня вступления решения в законную силу, а со дня принятия представленного законопроекта. В свою очередь, данное развитие событий способно повлечь обращения со стороны лиц, привлеченных к административной ответственности по статье 6.15, с заявлениями о возврате уплаченных ими штрафов.

Таким образом, учитывая вышеизложенное, считаем, что законопроект нуждается в существенной доработке.

Редакционные замечания будут выданы в рабочем порядке.

Начальник управления

О.П.Ходорова