



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"

17.09.2020

№ 108-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 21.08.2020 № 1638-20/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края депутатом Законодательного Собрания Григоренко А.В. (письмо от 21.08.2020 № 433/4).

Согласно законопроекту 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 6.15 «Нарушение правил благоустройства территорий муниципальных образований в части размещения некапитальных нестационарных строений, сооружений»;

2) из компетенции административных комиссий по рассмотрению дел об административных правонарушениях исключить подведомственные им дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 6.15;

3) исключить статью 6.15 из полномочий должностных лиц органов местного самоуправления по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных отдельными статьями Закона № 460-ПК.

Согласно пояснительной записке целью законопроекта является устранение препятствий для функционирования нестационарной торговли в Пермском крае в условиях экономического кризиса и пандемии коронавируса, а также во исполнение определения Конституционного Суда, согласно которому органы местного самоуправления не обладают полномочиями по запрету размещения нестационарных объектов на придомовых территориях.

По существу рассматриваемого законопроекта отметим следующее.

1. Согласно пункту 1 части 1 статьи 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление законами субъектов РФ об административных правонарушениях административной ответственности *за нарушение* законов и иных нормативных

правовых актов субъектов РФ, **нормативных правовых актов органов местного самоуправления.**

В рамках данного полномочия субъекта РФ в 2018 году глава VI Закона № 460-ПК была дополнена статьей 6.7.1, предусматривающей административную ответственность за нарушение правил благоустройства территории в части размещения нестационарных торговых объектов, нестационарных объектов по оказанию услуг населению. Впоследствии указанная статья была признана недействующей решением Пермского краевого суда от 19.06.2019 по делу № 3а-156/2019 (апелляционным определением Верховного суда Российской Федерации от 30.10.2019 № 44-АПА19-42 данное решение оставлено без изменения).

В решении суда 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.

Во исполнение судебного решения Законом Пермского края от 13.12.2019 № 478-ПК «О внесении изменений в Закон Пермского края «Об административных правонарушениях в Пермском крае» статья 6.7.1 была исключена и взамен неё введена статья 6.15, сформулированная с учетом требований к правовой определенности норм, предусматривающих ответственность за нарушение муниципальных правовых актов.

Так, диспозицией части 1 статьи 6.15 предусмотрено нарушение правил благоустройства территорий муниципальных образований, выразившееся в размещении некапитальных нестационарных строений, сооружений лицом, являющимся их собственником или иным законным владельцем, собственником либо иным законным владельцем земельного участка, на котором размещаются такие объекты, либо лицом, осуществляющим управление земельными участками, входящими в состав общего имущества собственников многоквартирного дома, если указанные действия не образуют составы административных правонарушений, предусмотренных частью 2 указанной статьи,

на территориях общего пользования, на детских и спортивных площадках, на газонах, цветниках, а также на иных объектах озеленения;

на тротуарах, в случае, если такое размещение привело к сокращению свободного для пешеходного движения тротуара до ширины менее трех метров.

В части 2 статьи 6.15 установлена административная ответственность за нарушение правил благоустройства территорий муниципальных образований, выразившееся в размещении некапитальных нестационарных строений, сооружений **на придомовой территории**, либо на иных земельных участках, на которых размещение таких объектов не допускается, за исключением случаев, ответственность за которые предусмотрена федеральным законодательством.

Согласно примечанию под придомовой территорией в статье 6.15 понимается земельный участок, на котором расположен многоквартирный

дом, с элементами озеленения и благоустройства, иными объектами, предназначенными для обслуживания и эксплуатации этого дома.

2. В обосновании предложения исключить из Закона № 460-ПК статью 6.15 автор законопроекта ссылается на определение Конституционного Суда Российской Федерации от 05.12.2019 № 3273-О «По жалобе граждан Касимова Ирика Наильевича, Мухаметзяновой Наири Фавасимовны и Хадеева Алексея Эдуардовича, а также товарищества собственников жилья «Мирный» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем двадцать вторым части 1 статьи 2, пунктом 25 части 1 статьи 16, пунктом 3 части 2 статьи 45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», частью 7 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и пунктом 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации».

Согласно п.5 данного определения Конституционного Суда РФ отсутствуют основания полагать, что абзац двадцать второй части 1 статьи 2, пункт 25 части 1 статьи 16 и пункт 3 части 2 статьи 45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», часть 7 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и пункт 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации нарушают конституционные права и свободы заявителей, поскольку они *не наделяют органы местного самоуправления полномочиями по установлению в правилах благоустройства территории муниципального образования **абсолютного (недифференцированного) запрета** на размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, **относящихся к придомовой территории многоквартирного дома**, при условии, что собственниками этих участков выражено их согласие на размещение таких объектов и соблюдены обязательные требования, определенные законодательством Российской Федерации.*

3. Анализ правил благоустройства территории муниципальных образований Пермского края показывает, что установленные в них требования к размещению некапитальных строений, сооружений, в том числе нестационарных торговых объектов (далее – НТО), **различаются**. При этом правилами благоустройства территории отдельных городских округов предусмотрен запрет размещать НТО на придомовых территориях (территориях дворов жилых зданий).

Вместе с тем следует отметить, что решением Пермского краевого суда от 10.03.2020 по делу № 3а-5/2020¹ отдельные положения Правил благоустройства территории города Перми (утверждены решением Пермской городской Думы от 18.12.2018 № 265) **в части размещения некапитальных строений, сооружений признаны недействующими**, а именно признаны недействующими требования, согласно которым размещение некапитальных строений, сооружений:

¹ С уточнениями, внесенными апелляционным определением Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 28.07.2020 № 66а-1144/2020 по делу № 3а-5/2020.

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

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.

Кроме того, в Правилах благоустройства территории города Перми признаны недействующими абзацы первый и седьмой пункта 12.12, предусматривающие запрет устанавливать НТО в садах, парках, скверах, на бульварах, на придомовых территориях, газонах, цветниках, иных озелененных территориях, *в той мере, в которой запрещается устанавливать НТО на придомовых территориях.*

При этом остаются действующими иные требования подпункта 9.4.4.2 Правил благоустройства территории города Перми, согласно которым размещение некапитальных строений, сооружений:

- 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 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.

4. Отметим, что в законодательстве об административных правонарушениях субъектов Российской Федерации практикуется установление административной ответственности за следующие правонарушения, связанные с нелегальной уличной торговлей:

- размещение НТО с нарушением схемы (порядка) размещения НТО, утвержденной органом местного самоуправления;

- самовольная установка элементов благоустройства или временных объектов, в том числе НТО;

- торговля и оказание услуг в неустановленных местах (вне специально установленных для этого мест).

Таким образом, **актуальность** законопроекта обусловлена устранением излишних барьеров, препятствующих функционированию нестационарной торговли в Пермском крае, необходимостью поддержки данного вида бизнеса в условиях экономического кризиса. Законопроект также учитывает позицию судов о неправомерности установления в правилах благоустройства территории муниципального образования запрета на размещение некапитальных нестационарных строений, сооружений на придомовых территориях.

При этом в качестве **проблемного момента** отметим, что согласно законопроекту предлагается исключить статью 6.15 из Закона № 460-ПК **в полном объеме**. Однако указанной статьей предусмотрена административная ответственность за размещение некапитальных нестационарных строений, сооружений как на придомовой территории, так и на иных территориях и земельных участках с нарушением правил благоустройства территории муниципального образования (на территориях общего пользования, детских и спортивных площадках, на газонах, цветниках, иных объектах озеленения и т.д.). Обоснование необходимости исключения норм статьи 6.15 в этой части в пояснительной записке не представлено.

В связи с этим считаем, что принятие рассматриваемого законопроекта **в предлагаемой редакции** повлечет **неоднозначные последствия**.

С одной стороны, исключение из Закона № 460-ПК норм об административной ответственности за нарушение правил благоустройства территорий муниципальных образований в части размещения некапитальных нестационарных строений, сооружений будет способствовать развитию мелкорозничной торговли на территории Пермского края.

С другой стороны, не будут подкреплены нормами об административной ответственности правила благоустройства территорий муниципалитетов в части запрета размещения таких объектов на детских и спортивных площадках, объектах озеленения, на иных, определенных в правилах благоустройства, земельных участках, что приведет к увеличению числа нарушений установленных требований и снижению комфортности проживания на территориях муниципальных образований Пермского края.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная