



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"

20.11.2020

№ 133-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 13.11.2020 № 2245-20/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края фракцией «ЕДИНАЯ РОССИЯ» (письмо от 13.11.2020 № 1.9-05/56).

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) название главы VI «Административные правонарушения в области градостроительства, эксплуатации объектов городской инфраструктуры, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства» изложить в новой редакции: «Административные правонарушения в области эксплуатации объектов инфраструктуры, жилищно-коммунального хозяйства»;

2) исключить из указанной главы статьи, устанавливающие ответственность за правонарушения в сфере благоустройства;

3) ввести новую главу VI.1. «Административные правонарушения в области благоустройства территорий муниципальных образований», в которую предлагается включить 10 статей об административной ответственности за правонарушения в соответствующей сфере.

В соответствии с пояснительной запиской проект закона направлен на совершенствование и актуализацию законодательства Пермского края об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за совершение противоправных деяний в сфере благоустройства территорий муниципальных образований.

Оценивая *актуальность* законопроекта, необходимо отметить следующее.

Законом Пермского края от 10.09.2020 № 553-ПК «О внесении изменений в Закон Пермского края «Об административных правонарушениях в Пермском крае» и в статью 3 Закона Пермского края «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Пермского края по

составлению протоколов об административных правонарушениях» (далее – Закон № 553-ПК) **во исполнение судебных решений были исключены отдельные нормы главы VI Закона № 460-ПК**, в частности:

статья 6.1 «Нарушение правил благоустройства территории в части содержания и ремонта подземных коммуникаций и сооружений»;

часть 1 статьи 6.3, предусматривающая административную ответственность за нарушение установленных органами местного самоуправления Пермского края правил благоустройства в части установленных требований к внешнему виду и содержанию зданий, ограждений, строений, сооружений, водоемов;

статья 6.4 «Нарушение порядка проведения восстановления нарушенного благоустройства»;

статья 6.7 «Нарушение правил организации благоустройства и озеленения территории». Отметим, что указанная статья носила универсальный характер, установленный в ней состав правонарушения позволял привлекать к ответственности за неисполнение или нарушение любых муниципальных нормативных правовых актов, принятых в пределах полномочий органов местного самоуправления, в целях организации благоустройства и озеленения территории муниципального образования (за исключением случаев, когда ответственность за правонарушения предусмотрена иными статьями главы VI Закона № 460-ПК).

*Согласно решениям Пермского краевого суда от 19.06.2019 № За-156/2019, от 30.09.2019 № За-409/2019 (вступившим в законную силу в соответствии с Апелляционным определением Верховного Суда РФ от 30.10.2019 № 44-АПА19-42 и Апелляционным определением Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 15.01.2020) признаны недействующими ст. 6.1, ч.1 ст.6.3, ст.6.4, ст.6.7 (в той мере, в которой указанная статья устанавливает административную ответственность за размещение нестационарных торговых объектов) и ст. 6.7.1 Закона № 460-ПК.*

*В судебных решениях указывается на то, что положения указанных статей Закона № 460-ПК не содержат словесного описания конкретных противоправных действий (бездействия), образующих объективную сторону составов административных правонарушений, а отсылают к ряду муниципальных правовых актов, в том числе к правилам благоустройства территории. Таким образом, они не отвечают установленным принципам правовой определенности, ясности и недвусмысленности, что ведет к нарушению закрепленного в части 1 статьи 1.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) принципа равенства перед законом лиц, совершивших административные правонарушения на территории одного субъекта Российской Федерации.*

Новые статьи об административной ответственности за правонарушения в области благоустройства территорий были разработаны с учетом указанной позиции судов и на основе предложений органов местного самоуправления.

По существу предлагаемых в законопроекте изменений Закона № 460-ПК отметим следующее.

1. **Статью 6.1.1 «Ненадлежащее содержание подземных инженерных коммуникаций, расположенных на территории общего пользования»** предлагается ввести в Закон № 460-ПК взамен действующей статьи 6.5. «Нарушение правил пользования общесплавной, ливневой, хозяйственно-бытовой системами канализации», которая носит общий, бланкетный характер (её предлагается исключить).

Отметим, что ранее из главы VI Законом № 553-ПК была исключена статья 6.1 «Нарушение правил благоустройства территории в части содержания и ремонта подземных коммуникаций и сооружений», предусматривающая ответственность за нарушение правил благоустройства территории, утвержденных органами местного самоуправления в части содержания и ремонта подземных коммуникаций, выразившееся **в виде повреждения инженерных сооружений и коммуникаций** (теплотрасс, газо-, водопроводов, линий электропередачи, иных частей линейных сооружений и коммуникаций).

Проектируемая статья 6.1.1 административную ответственность за повреждение инженерных коммуникаций не предусматривает, при этом предлагается установить штрафные санкции за отсутствие на колодцах подземных инженерных коммуникаций люков (крышек), а также нахождение таких колодцев и люков в неисправном состоянии; отсутствие ограждения места проведения работ по ремонту подземных инженерных коммуникаций; за умышленный слив на территорию общего пользования воды и (или) иной жидкости из инженерных коммуникаций и др.

В законах об административных правонарушениях отдельных субъектов РФ содержатся составы правонарушений в данной области (ненадлежащее содержание канализационных и иных сетей, подтопление улиц, слив воды на территории общего пользования).

*Например, согласно законодательству Владимирской области к административным правонарушениям отнесены:*

*содержание телефонных и канализационных колодцев, колодцев пожарных гидрантов, ливнеприемников и пешеходных ограждений в ненадлежащем состоянии, угрожающем безопасности движения транспорта, жизни и здоровью граждан;*

*повреждение или разрушение телефонных и канализационных колодцев, колодцев пожарных гидрантов, ливнеприемников и пешеходных ограждений, а равно сбрасывание в указанные колодцы мусора;*

*непринятие должностными лицами мер по устранению неисправностей водопроводной, канализационной, тепловой сетей.*

*Законом Кемеровской области от 16.06.2006 № 89-ОЗ «Об административных правонарушениях в Кемеровской области» административная ответственность установлена за непринятие мер к недопущению подтопления улиц, зданий, сооружений, а равно образования наледей от утечки воды из-за неисправности водопроводных, канализационных, ливневых устройств, систем, сетей и сооружений, а также за засорение ливневой канализации, засыпку водоотводящих сооружений, использование их для прокладки кабелей и других инженерных устройств.*

2. **Статья 6.2.1 «Купание в неустановленных местах»** предусматривает наложение административного штрафа в размере 1000 рублей за купание в местах, неустановленных органами местного самоуправления для таких целей в пределах их компетенции, в том числе в фонтанах. Данную статью предлагается ввести в Закон № 460-ПК в качестве меры предупреждения гибели людей на водных объектах.

Отметим, что в региональных законах об административных правонарушениях административная ответственность, как правило, установлена за купание в местах, *где установлен запрет на эти действия*.

*Например, в Республике Адыгея установлена административная ответственность за купание в реках, водоемах и других местах, где установлен запрет на эти действия, а также за ныряние в воду с сооружений, использование которых для этой цели запрещено (влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до двух тысяч рублей).*

*Согласно законодательству Республики Марий Эл административная ответственность наступает за купание в местах, где выставлены специальные информационные знаки о запрете купания (влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи пятисот рублей до двух тысяч рублей).*

Вместе с тем в ряде регионов ответственность установлена за купание с нарушением **региональных правил охраны жизни людей на водных объектах**. В частности, в Санкт-Петербурге купание в местах, не отведенных для купания в соответствии с Правилами охраны жизни людей на водных объектах в Санкт-Петербурге, утвержденными постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 5 июня 2008 года № 657, а равно иное нарушение требований пункта 3.2 Правил охраны жизни людей на водных объектах влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере от пятисот до одной тысячи рублей.

Отметим, что статьей 7.1 Закона № 460-ПК также предусмотрена административная ответственность за нарушение установленных органами государственной власти Пермского края правил охраны жизни людей на воде. Указанные Правила охраны жизни людей на водных объектах Пермского края установлены постановлением Правительства Пермского края от 10.08.2006 № 22-п и **содержат прямой запрет на купание в местах, где выставлены щиты с предупреждениями и запрещающими надписями** (на пляжах и в других местах массового отдыха людей у воды).

Во избежание дублирования со статьей 7.1 Закона № 460-ПК **считаем целесообразным** статью 6.2.1 доработать либо исключить из законопроекта.

3. В законопроекте предлагается исключить из главы VI статью 6.3 «Нарушение требований к внешнему виду и содержанию зданий, ограждений, строений, сооружений, водоемов и элементов оборудования объектов благоустройства» (действует частично) и **конкретизировать составы правонарушений такого рода** в следующих статьях новой главы VI.I:

6.3.1 «Повреждение элементов благоустройства»;

6.7.1 «Ненадлежащее содержание и использование территории общего пользования»;

6.8.1 «Ненадлежащее содержание и использование фасадов зданий, строений, сооружений и их конструктивных элементов»;

6.9.1 «Ненадлежащее размещение информации на фасадах зданий, строений, сооружений».

Также **вместо действующей статьи 6.9 «Мойка транспортных средств в запрещенных для этих целей местах»** предлагается в части 3 новой статьи 6.7.1 предусмотреть административную ответственность за мойку автотранспортных средств на территории общего пользования **в местах, специально не предназначенных для этого**. Административные штрафы предлагается установить в отношении граждан в размере от 1 000 до 2 000 рублей, должностных лиц – от 5 000 до 10 000 рублей, юридических лиц – от 20 000 до 30 000 рублей.

*Действующие штрафы, установленные за мойку автомашин и других транспортных средств в открытых водоемах и на их берегах, на площадях, в скверах, парках и иных запрещенных для этих целей нормативными правовыми актами органов местного самоуправления местах, налагаются на граждан в размере от 100 до 300 рублей; на должностных лиц - от 500 до 1 000 рублей; на юридических лиц - от 2 000 до 3 000 рублей.*

Увеличение штрафов обосновывается авторами законопроекта низким уровнем штрафных санкций, установленных за данное правонарушение в Законе № 460-ПК, по сравнению с другими субъектами Российской Федерации.

4. Предлагается включить в новую главу VI.I **статью 6.4.1 «Нарушение правил организации и функционирования парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения»** и соответственно исключить из предыдущей главы аналогичную ей по содержанию статью 6.12, а также статью 6.10 «Нарушение порядка организации автостоянок».

Следует отметить, что наименование и содержание статьи 6.4.1, предлагаемые законопроектом, отличаются от действующей статьи 6.12 «Нарушение правил благоустройства территории в части организации парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения», в том числе **уменьшается** размер штрафов, налагаемых на граждан. Так, действующий размер штрафа, налагаемого на граждан согласно частям 1 и 3 ст. 6.12, установлен в диапазоне от 1 000 до 2 000 рублей, за повторное правонарушение – от 2 000 до 4 000 рублей. В законопроекте штраф предлагается установить в фиксированном размере – 1 000 и 2 000 рублей соответственно.

**Целесообразность таких изменений вызывает сомнение**, по нашему мнению, законопроект в этой части требует обоснования и согласования с органами, которые уполномочены привлекать к административной ответственности по статье 6.12.

Кроме того, на наш взгляд, **неочевидна целесообразность исключения из Закона № 460-ПК статьи 6.10**, которой предусмотрена административная ответственность за нарушение установленного органами местного самоуправления порядка организации **автостоянок**.

Следует отметить, что автостоянки и парковки (парковочные места) являются различными объектами благоустройства территории муниципального образования, следовательно, к их организации органами местного самоуправления могут предъявляться различные требования.

*Так, согласно Правилам благоустройства территории города Перми<sup>1</sup> (далее – Правила) автостоянка - специальная открытая площадка, предназначенная для хранения автомобилей. В Правилах определены требования к размещению автостоянок, в пункте 9.4.1 Правил также установлены требования к элементам благоустройства автостоянок.*

*Требования к размещению и созданию парковок урегулированы Правилами и Решением Пермской городской Думы от 26.05.2 № 110 «Об утверждении Порядка создания и использования, в том числе на платной основе, парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения города Перми». В отличие от автостоянок парковки (парковочные места) не предназначены для хранения транспортных средств, они создаются для организованной временной стоянки транспортных средств, в том числе на платной основе, в целях повышения безопасности дорожного движения и эффективности функционирования улично-дорожной сети города Перми.*

Таким образом, нарушение установленных на местном уровне требований к организации автостоянок не подпадает под действие статьи 6.4.1, полагаем, что **в случае исключения из Закона № 460-ПК статьи 6.10 возникнет пробел.**

**5. Статья 6.5.1 «Нарушение порядка проведения земляных работ»** вводится в Закон № 460-ПК вместо статьи 6.4 «Нарушение порядка проведения восстановления нарушенного благоустройства», которая носила бланкетный характер и по решению суда была признана недействующей (исключена Законом № 553-ПК).

В новой статье предлагается предусмотреть ряд конкретных составов правонарушений и административные санкции за их совершение, *в том числе за невыполнение или ненадлежащее выполнение мероприятий, определенных органами местного самоуправления в разрешении на выполнение земляных работ, по восстановлению территории и (или) объектов благоустройства, поврежденных при производстве земляных работ.*

Штрафы за совершение правонарушений, предусмотренных статьей 6.5.1, предлагается установить:

для граждан – от 1 000 до 2 000 рублей; за совершение аналогичного правонарушения в течение года – от 2 000 до 3 000 рублей;

должностных лиц – от 5 000 до 10 000 рублей; за повторное правонарушение – от 10 000 до 20 000 рублей;

юридических лиц – от 20 000 до 30 000 рублей; за повторное правонарушение – от 40 000 до 50 000 рублей.

<sup>1</sup> Утверждены решением Пермской городской Думы от 18.12.2018 № 265 «Об утверждении Правил благоустройства территории города Перми и о признании утратившими силу отдельных решений Пермской городской Думы».

*Для сравнения: ранее действующей статьей 6.4 за нарушение порядка проведения восстановления нарушенного благоустройства штрафы были предусмотрены в размерах – для граждан от 2 500 до 5 000 рублей; должностных лиц - от 5 000 до 10 000 рублей; юридических лиц - от 30 000 до 50 000 рублей.*

Таким образом, уровень штрафных санкций по сравнению со статьей 6.4 предлагается понизить в отношении граждан и юридических лиц, но при этом предусмотреть повышенную ответственность за повторное правонарушение.

6. Актуальность введения **статьи 6.6.1 «Нарушение порядка использования объекта озеленения»** обусловлена исключением из Закона № 460-ПК статьи 6.7, которой предусматривалась административная ответственность за нарушение правил организации благоустройства и озеленения территории. С целью преодоления этой негативной ситуации предлагается установить административную ответственность за различные правонарушения в этой сфере:

- размещение на объекте озеленения парковок (парковочных карманов), объектов дорожного сервиса;

- проезд транспортного средства по объекту озеленения, а также размещение (оставление) транспортных средств на указанном объекте;

- подвешивание к древесным и кустарниковым растениям, произрастающим на территории общего пользования, гамаков, качелей, турников и т.д.;

- обрезка крон древесных растений без или с нарушением условий разрешения, выданного местной администрацией или ее уполномоченным функциональным (территориальным) органом.

*За совершение перечисленных правонарушений в частях 1 – 4 статьи 6.6.1 предлагается установить одинаковые штрафные санкции: для граждан – 1 000 рублей; должностных лиц – от 3 000 до 4 000 рублей; юридических лиц – от 15 000 до 20 000 рублей;*

- снос древесных и кустарниковых растений, их выкапывание и(или) пересадка без или с нарушением условий соответствующего разрешения.

*Санкцией ч. 5 ст. 6.6.1 за данное правонарушение предусмотрены штрафы в повышенном размере: для граждан – 3 000 рублей; должностных лиц – от 10 000 до 20 000 рублей; юридических лиц – от 50 000 до 100 000 рублей;*

- выпас сельскохозяйственных животных на территории общего пользования в местах, не предназначенных для этого.

*Влечет наложение штрафа на граждан в размере от 1 000 до 2 000 рублей; должностных лиц – от 3 000 до 5 000 рублей; юридических лиц – от 10 000 до 20 000 рублей.*

В целом анализ показал, что штрафы предложено установить на более низком уровне, чем ранее действующие (в статье 6.7 за нарушение правил благоустройства и озеленения территории *максимальные* размеры штрафов были установлены для граждан – 5 000 рублей; должностных лиц – 50 000 рублей; юридических лиц – 200 000 рублей).

7. Актуальной новацией является предложение ввести административную ответственность *за непринятие мер, направленных на удаление борщевика*

**Сосновского**, в виде предупреждения или наложения штрафа на граждан в размере 2 000 рублей, должностных лиц – от 10 000 до 20 000 рублей, юридических лиц – от 30 000 до 50 000 рублей (проектируемая статья 6.10.1).

Отметим, что в настоящее время аналогичные нормы содержатся в законах об административных правонарушениях города Москвы и Московской области, а также Ленинградской, Костромской, Новгородской, Сахалинской областей.

*Например, согласно ч.5 ст. 6.11 Кодекса Московской области об административных правонарушениях непроведение мероприятий по удалению с земельных участков борщевика Сосновского влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от 2 000 до 5 000 рублей; на должностных лиц - от 20 000 до 50 000 рублей; на юридических лиц – от 150 000 до 1 000 000 рублей.*

*В Сахалинской области за непроведение установленных муниципальными нормативными правовыми актами мероприятий по удалению борщевика Сосновского на территориях общего пользования и иных объектах благоустройства, а также нарушение установленных этими актами сроков и (или) порядка проведения указанных мероприятий, не повлекшее нарушения экологических, санитарно-эпидемиологических требований, требований по охране окружающей среды, предусмотрено предупреждение или наложение штрафа на граждан в размере от 1 500 до 4 000 рублей; на должностных лиц – от 5 000 до 20 000 рублей; на юридических лиц - от 15 000 до 70 000 рублей.*

*Согласно Кодексу Костромской области об административных правонарушениях за непроведение установленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления мероприятий по удалению в границах населенного пункта борщевика Сосновского влечет предупреждение; повторное совершение данного правонарушения влечет наложение административного штрафа - на граждан в размере от 2 000 до 5 000 рублей; на должностных лиц - от 10 000 до 15 000 рублей; на индивидуальных предпринимателей - от 20 000 до 40 000 рублей; на юридических лиц - от 40 000 до 60 000 рублей.*

Основанием для введения данной статьи **в Пермском крае** является принятие Закона Пермского края от 06.10.2020 № 574-ПК «О дополнительных вопросах, регулируемых правилами благоустройства территорий муниципальных образований Пермского края» (далее – Закон № 574-ПК), согласно которому правилами благоустройства территорий отдельных муниципальных образований Пермского края могут регулироваться вопросы **по проведению на земельных участках в границах населенных пунктов мероприятий по предотвращению распространения и уничтожению борщевика Сосновского.**

В этой связи считаем целесообразным диспозицию статьи 6.10.1 уточнить, изложив её в соответствии с частью 2 Закона № 574-ПК.

8. Согласно законопроекту из главы VI Закона № 460-ПК **предлагается исключить:**

**- статью 6.2 «Нарушение порядка использования придорожных полос автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения»,** поскольку она конкурирует со статьей 11.21



КоАП РФ «Нарушение правил использования полосы отвода и придорожных полос автомобильной дороги».

По данному вопросу следует отметить, что статья 6.2 Закона № 460-ПК предусматривает ответственность за нарушение запретов, установленных в Порядке установления и использования придорожных полос автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения в Пермском крае (утвержден постановлением Правительства Пермского края от 07.10.2009 № 694-п).

В настоящее время согласно изменениям федерального законодательства<sup>2</sup> компетенция по утверждению положения о придорожных полосах автомобильных дорог **закреплена за Правительством Российской Федерации**. Указанный документ федерального уровня до сих пор не принят, тем не менее, считаем, что применение статьи 6.2 в настоящее время **проблематично**;

**- статью 6.11 «Нарушение правил организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов».**

Исключение данной статьи обосновывается авторами введением в КоАП РФ Федеральным законом от 17.06.2019 № 141-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» новой статьи 6.35 «Несоблюдение санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления». В связи с чем отметим, что в соответствии с частью 3 статьи 13.4 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» места (площадки) накопления твердых коммунальных отходов должны соответствовать требованиям законодательства Российской Федерации в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и иного законодательства Российской Федерации, **а также правилам благоустройства муниципальных образований**.

Кроме обозначенных выше замечаний и предложений по совершенствованию отдельных норм законопроекта, отметим следующие **проблемные моменты** в проекте закона.

1. Часть 2 статьи 1 законопроекта не соответствует Закону № 553-ПК **в части предложения исключить статьи 6.1, 6.4, 6.7.** (исключены из Закона № 460-ПК).

2. В статьях 6.1.1, 6.2.1, 6.6.1, 6.9.1, 6.10.1 санкцией предусмотрено наложение административного штрафа на граждан **в фиксированном размере**.

Следует отметить, что в силу требований части 2 статьи 4.1 КоАП РФ при назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность. На основе данного принципа нормы законодательства об административных правонарушениях устанавливают минимальный и максимальный размеры административного штрафа в рамках

---

<sup>2</sup> Федеральный закон от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

одной санкции, так называемую штрафную вилку, при этом фиксированный размер штрафа предусмотрен только в отдельных случаях (например, при назначении штрафа за нарушение правил дорожного движения на месте выявления правонарушения или в случае фотовидеофиксации правонарушения).

В этой связи считаем, что в указанных статьях **требуется корректировка размеров штрафов**, установленных в отношении граждан.

В целом отметим, что рассматриваемый законопроект направлен **на устранение образовавшегося правового пробела** в краевом законодательстве об административных правонарушениях, с этой целью Закон № 460-ПК предлагается дополнить нормами об административной ответственности за наиболее распространенные нарушения в области благоустройства территорий муниципальных образований. С учетом судебных решений составы правонарушений в законопроекте **конкретизированы**, также использована практика правового регулирования вопросов административной ответственности других субъектов Российской Федерации.

По нашему мнению, принятие законопроекта **актуально** и при условии его доработки и устранения обозначенных проблемных моментов будет иметь **благоприятные последствия**, связанные с развитием положений Закона № 460-ПК об административной ответственности.

Начальник управления,  
государственный советник  
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная