



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 "О градостроительной деятельности в Пермском крае" и в Закон Пермского края "Об административных правонарушениях в Пермском крае"

15.02.2021

№ 25-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 04.02.2021 № 198-21/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания фракцией «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в Законодательном Собрании Пермского края (письмо от 04.02.2021 № 1.9-05/32).

Согласно законопроекту предлагается внести изменения в Закон Пермского края от 14.09.2011 № 805-ПК «О градостроительной деятельности в Пермском крае» (далее – Закон № 805-ПК), а именно:

- предмет регулирования Закона № 805-ПК дополняется вопросами благоустройства территорий;

- вводятся понятия «дворовая территория», «основная часть дворовой территории», «основные объекты и элементы благоустройства дворовой территории», «вспомогательная часть дворовой территории», «вспомогательные объекты и элементы благоустройства дворовой территории», «паспорт благоустройства дворовой территории»;

- в задачи градостроительной деятельности в Пермском крае предлагается включить задачу по повышению комфортности условий проживания граждан, поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территорий муниципальных образований Пермского края;

- вводится новая статья 20.6 «Общие подходы к благоустройству дворовых территорий».

В соответствии с пояснительной запиской к законопроекту изменения в Закон № 805-ПК вносятся с целью совершенствования правовых механизмов регулирования органами местного самоуправления Пермского края вопросов размещения элементов благоустройства, включая нестационарные торговые объекты (далее также – НТО), создания прозрачных и понятных требований к условиям размещения таких объектов, а также повышения комфортности проживания жителей Пермского края.

Разработчиками законопроекта указано, что предлагаемое проектом закона правовое регулирование обусловлено реализацией на территории Пермского края государственных и муниципальных программ по формированию комфортной городской среды. Так, одной из задач государственной программы Пермского края «Градостроительная и жилищная политика, создание условий для комфортной городской среды» (утверждена постановлением Правительства Пермского края от 03.10.2013 № 1331-п) **является формирование паспортов благоустройства**, составленных на основании инвентаризации уровня благоустройства дворовых и общественных пространств.

Кроме того, законопроектом предусмотрены изменения норм Закона Пермского края от 06.04.2015 № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае» (далее – Закон № 460-ПК), в нём предлагается:

- ввести новые статьи: 6.11.1 «Ненадлежащее размещение элементов благоустройства» и 9.5 «Нарушение схемы размещения нестационарных торговых объектов»;

- исключить статью 6.15 «Нарушение правил благоустройства территорий муниципальных образований в части размещения некапитальных нестационарных строений, сооружений»;

- рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 6.11.1 и 9.5, отнести к компетенции административных комиссий;

- уполномочить должностных лиц органов местного самоуправления составлять протоколы об административных правонарушениях по указанным статьям.

Данные изменения обусловлены необходимостью установления механизма контроля со стороны органов местного самоуправления Пермского края за соблюдением требований к размещению НТО как элементов благоустройства.

Оценивая **актуальность** предлагаемых законопроектом изменений краевого законодательства, необходимо отметить следующее.

1. В настоящее время Законом № 460-ПК в статье 6.15 установлена административная ответственность за нарушение правил благоустройства территорий муниципальных образований в части размещения некапитальных нестационарных строений, сооружений, **в том числе на придомовой территории.**

Так, административную ответственность согласно ст. 6.15 влечет нарушение правил благоустройства территорий муниципальных образований, выразившееся в размещении некапитальных нестационарных строений, сооружений:

- 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;

на придомовой территории¹, либо на иных земельных участках, на которых размещение таких объектов не допускается, за исключением случаев, ответственность за которые предусмотрена федеральным законодательством.

Между тем реализация положений статьи 6.15 *в соответствующей части проблематична* (в связи с позицией судов по вопросу установления в правилах благоустройства территории муниципального образования запрета на размещение НТО на придомовых территориях).

Согласно определениям Конституционного Суда Российской Федерации от 05.12.2019 № 3273-О и № 3274-О органы местного самоуправления не наделены федеральным законодательством 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.

Также указывается, что, как следует из положений пункта 4 части 1 статьи 36 Жилищного кодекса РФ, земельный участок, принадлежащий в качестве общего имущества на праве долевой собственности собственникам помещений в многоквартирном доме, предназначен, прежде всего, для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома, в том числе за счет озеленения этого участка. Соответственно, торговая деятельность, будучи дополнительным (факультативным) видом использования такого участка, допустима лишь как дополнение к основным видам благоустройства придомовой территории, непосредственно направленным на удовлетворение потребностей граждан в жилищной сфере и в комфортной среде обитания (озеленение, организация мест для отдыха и т.д.), и не может подменять данные виды или препятствовать их осуществлению.

Решением Пермского краевого суда от 10.03.2020 по делу № 3а-5/2020² *были признаны недействующими* отдельные положения Правил благоустройства территории города Перми (утверждены решением Пермской городской Думы от 18.12.2018 № 265)³ *в части размещения некапитальных строений, сооружений*. В том числе признаны недействующими требования, согласно которым размещение некапитальных строений, сооружений *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 были признаны недействующими абзацы первый и седьмой пункта 12.12, предусматривающие запрет устанавливать НТО в садах, парках, скверах, на бульварах, на придомовых территориях, газонах, цветниках,

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

³ Документ утратил силу в связи с принятием решения Пермской городской Думы от 15.12.2020 № 277 «Об утверждении Правил благоустройства территории города Перми».

иных озелененных территориях, *в той мере, в которой запрещается устанавливать НТО на придомовых территориях.*

2. Согласно законопроекту предлагается применить иной подход к установлению административной ответственности за размещение элементов благоустройства, прежде всего НТО, и предусмотреть в Законе № 460-ПК следующие составы правонарушений.

2.1. В *статье 6.11.1 «Ненадлежащее размещение элементов благоустройства»:*

- Предлагается установить ответственность за размещение элемента благоустройства дворовой территории на дворовой территории при отсутствии паспорта благоустройства дворовой территории или с нарушением места размещения такого объекта, определенного паспортом благоустройства дворовой территории.

Согласно примечанию к указанной статье она действует в случаях, когда элементы благоустройства размещаются на земельных участках, находящихся *в частной собственности*. Субъектами указанного правонарушения являются собственники или иные законные владельцы *некапитальных нестационарных строений, сооружений*, которые осуществляли их эксплуатацию в момент выявления факта совершения правонарушения.

Таким образом, речь идет об ответственности за размещение некапитальных нестационарных объектов на земельных участках, находящихся в частной собственности, с нарушением требований к благоустройству дворовых территорий. При этом согласно законопроекту (проектируемая статья 20.6 Закона № 805-ПК) требования к благоустройству дворовых территорий могут быть установлены в правилах благоустройства территории соответствующего муниципального образования Пермского края *с учетом общих подходов к благоустройству дворовых территорий, определенных Законом № 805-ПК.*

В частности, предлагается в статье 20.6 Закона № 805-ПК определить, что *вспомогательные объекты и элементы благоустройства дворовой территории* (предполагается, что к ним относятся НТО) могут быть размещены (расположены) *только на вспомогательной части дворовой территории* при условии:

- наличия на соответствующей дворовой территории основных объектов и элементов дворовой территории, соответствующих по своим характеристикам законодательству РФ, национальным стандартам РФ, региональным (местным) нормативам градостроительного проектирования, правилам землепользования и застройки муниципального образования Пермского края, правилам благоустройства территории соответствующего муниципального образования Пермского края;

- оформления в порядке, установленном правилами благоустройства территории муниципального образования Пермского края или иным муниципальным правовым актом, паспорта благоустройства дворовой территории, предусматривающего вспомогательную часть дворовой территории, возможность и места размещения соответствующих вспомогательных объектов и элементов благоустройства дворовой территории.

• В части 2 статьи 6.11.1 предлагается установить ответственность за размещение НТО, **внешний вид которого не соответствует графическому документу**, касающемуся проектирования НТО соответствующего типа (вида).

Под графическим документом понимается документ, предусмотренный правилами благоустройства территории муниципального образования Пермского края (типовой проект, дизайн-проект, эскизный проект, чертеж, колерный паспорт, индивидуальный проект), устанавливающий требования к внешнему виду НТО.

Отметим, что административная ответственность за данное правонарушение согласно законопроекту распространяется на случаи, когда элементы благоустройства (НТО) размещаются на земельных участках, находящихся **в частной собственности**.

Субъектами правонарушения являются:

- собственники или иные законные владельцы некапитальных нестационарных строений, сооружений (НТО), которые осуществляли их эксплуатацию в момент выявления факта совершения правонарушения;
- организации, осуществляющие управление земельными участками, составляющими общее имущество собственников многоквартирного дома.

2.2. В статье 9.5 «Нарушение схемы размещения нестационарных торговых объектов» предлагается установить административную ответственность за размещение НТО лицом, являющимся его собственником или иным законным владельцем, в нарушение утвержденной нормативным правовым актом органа местного самоуправления схемы размещения НТО на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, **находящихся в государственной или муниципальной собственности**.

Следует отметить, что предлагаемая норма об административной ответственности основывается на положениях ст. 10 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», согласно которой 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 Федерации⁴.

Согласно примечанию к статье 9.5 при осуществлении торговой деятельности посредством использования НТО, размещенного в нарушение схемы размещения НТО, административная ответственность наступает в соответствии со ст. 9.1 «Торговля и предоставление услуг населению в неустановленных местах» Закона № 460-ПК.

⁴ В Пермском крае по данному вопросу действует постановление Правительства Пермского края от 28.11.2017 № 966-п «Об утверждении Порядка разработки и утверждения схемы размещения нестационарных торговых объектов».

3. **Штрафные санкции** за указанные правонарушения в законопроекте установлены на одном уровне. Отметим при этом, что предлагаемые размеры административных штрафов существенно меньше, чем штрафы, предусмотренные действующей ст. 6.15 (см. таблицу).

Таблица

Состав правонарушения	Размеры административных штрафов, руб.		
	граждане	должн.лица (в т.ч. ИП)	юридические лица
Действующая статья 6.15. Нарушение правил благоустройства территорий муниципальных образований в части размещения некапитальных нестационарных строений, сооружений			
1. Нарушение правил благоустройства территорий муниципальных образований, выразившееся в размещении некапитальных нестационарных строений, сооружений <...>, 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.	Предупреждение или штраф:		
	2000 - 3000	10000 - 15000	30000 - 150000
2. Нарушение правил благоустройства территорий, 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.	предупреждение или штраф:		
	2000 - 5000	10000 - 40000	30000 - 250000
Проект статьи 6.11.1: Ненадлежащее размещение элементов благоустройства			
1. Размещение элемента благоустройства дворовой территории на дворовой территории при отсутствии паспорта благоустройства дворовой территории или с нарушением места размещения такого объекта, определенного паспортом благоустройства дворовой территории.	Предупреждение или штраф:		
	1000 - 2000	5000 - 10000	30000 - 50000
2. Размещение НТО, внешний вид которого не соответствует графическому документу, касающемуся проектирования НТО соответствующего типа (вида).	Предупреждение или штраф:		
	1000 - 2000	5000 - 10000	30000 - 50000
Проект статьи 9.5. Нарушение схемы размещения НТО			
Размещение НТО лицом, являющимся его собственником или иным законным владельцем, в нарушение утвержденной нормативным правовым актом ОМСУ схемы размещения НТО на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной или муниципальной собственности	Предупреждение или штраф:		
	1000 - 2000	5000 - 10000	30000 - 50000

4. Согласно статье 3 законопроекта закон вступит в силу через 10 дней после дня его официального опубликования, **за исключением статьи 2** (об установлении в Законе № 460-ПК административной ответственности за ненадлежащее размещение элементов благоустройства, за нарушение схемы размещения НТО), которая вступает в силу **с 1 сентября 2021 года**.

5. **Анализ регионального законодательства** показывает, что в законодательной базе других субъектов РФ нормы, устанавливающие требования к благоустройству дворовых территорий, а также административную ответственность за их нарушение, **отсутствуют**.

Отметим положение Закона г. Москвы от 30.04.2014 № 18 «О благоустройстве в городе Москве», где предусмотрено, что *содержание и облагораживание дворовых территорий* может осуществляться на основании паспорта благоустройства территории и (или) иной документации в области благоустройства в соответствии с нормативными правовыми актами города Москвы.

В законах субъектов Российской Федерации об административной ответственности используются различные варианты правового регулирования в части ненадлежащего размещения НТО.

Так, распространена практика установления административной ответственности за размещение НТО **с нарушением схемы или порядка размещения НТО**, утвержденной органом местного самоуправления (аналогичный состав правонарушения предусмотрен в законопроекте). Данная норма содержится в законах об административных правонарушениях отдельных республик (Алтай, Дагестан, Карелия, Татарстан, Тыва, Хакасия, Чувашская Республика); Камчатского, Красноярского и Приморского краев; Ленинградской, Московской, Кировской, Оренбургской, Свердловской, Ульяновской областей и еще ряда регионов.

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

К примеру, 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.

Также в ряде регионов установлена административная ответственность **за нарушение установленных органами местного самоуправления правил благоустройства на придомовых территориях, детских, спортивных площадках и т.п.**, а также нарушение правил размещения, установки и содержания малых архитектурных форм и элементов внешнего благоустройства, включая НТО.

Согласно ст. 6.4 Кодекса Республики Башкортостан об административных правонарушениях нарушение на придомовых территориях многоквартирных домов установленных муниципальными нормативными правовыми актами правил благоустройства, выразившееся

в нарушении порядка комплексного благоустройства и внешнего оформления городских территорий (в неоформлении или несогласовании проекта благоустройства) <...> влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 1 до 2 тысяч рублей; на должностных лиц - от 3 до 8 тысяч рублей; на юридических лиц - от 20 до 30 тысяч рублей.

Существует региональный опыт нормативного правового регулирования в части ответственности за несоблюдение требований **к внешнему облику элементов благоустройства**.

*Так, согласно Закону Республики Северная Осетия-Алания от 17.11.2014 № 43-РЗ «Об административной ответственности за отдельные виды правонарушений» нарушение утвержденных муниципальными нормативными правовыми актами правил благоустройства территорий, устанавливающих требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к **внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений**, если это нарушение не образует состава административного правонарушения, предусмотренного Кодексом РФ об административных правонарушениях, - влечет предупреждение или наложение 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 30 до 50 тысяч рублей.*

*В ч. 1 ст. 6.22 Закона Ивановской области от 24.04.2008 № 11-ОЗ «Об административных правонарушениях в Ивановской области» установлена административная ответственность за нарушение установленных правилами благоустройства территории муниципального образования Ивановской области требований к внешнему виду фасадов и ограждающих конструкций нежилых зданий, строений, сооружений, **а также нестационарных торговых объектов**, - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 1 до 2 тысяч рублей; на должностных лиц - от 15 до 25 тысяч рублей; на юридических лиц - от 250 до 300 тысяч рублей.*

В качестве **проблемных моментов** законопроекта отметим следующее.

1. Согласно законопроекту под дворовой территорией понимается совокупность территорий, прилегающих к многоквартирным домам, с расположенными на них объектами, предназначенными для обслуживания и эксплуатации таких домов, и элементами благоустройства этих территорий, в том числе парковками (парковочными местами), тротуарами и автомобильными дорогами, включая автомобильные дороги, образующие проезды к территориям, прилегающим к многоквартирным домам.⁵

Вместе с тем парковки (парковочные места) в законопроекте к **основным** объектам и элементам благоустройства дворовой территории **не отнесены**,

⁵ Аналогичное определение понятию дворовой территории содержится в постановлении Правительства РФ от 30.12.2017 № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации».

следовательно, они являются вспомогательными объектами и элементами благоустройства дворовой территории.

Таким образом, в силу определенных законопроектом требований автомобильные парковки (парковочные места) могут размещаться только на **вспомогательной части дворовой территории** и при условии оформления паспорта благоустройства дворовой территории и наличия на дворовой территории основных объектов и элементов дворовой территории. Полагаем, что данное условие не способствует повышению комфортности дворов многоквартирных домов.

Отметим также, что согласно Общим рекомендациям к процессу инвентаризации территории поселений, городских округов в целях формирования муниципальных программ формирования современной городской среды на 2018 - 2022 гг. (утверждены Минстроем России) под дворовой территорией понимается территория, прилегающая к жилому зданию и находящаяся в общем пользовании проживающих в нем лиц, ограниченная 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 благоустройства и общественного пользования.

Этот же проблемный момент касается порядка размещения таких элементов благоустройства дворов, как уличная мебель, урны, информационные щиты и указатели, а также опоры освещения.

В связи с изложенным полагаем целесообразным **расширить перечень основных объектов и элементов** благоустройства дворовой территории.

2. Следует отметить, что в проектируемой статье 6.11.1 «Ненадлежащее размещение элементов благоустройства» Закона № 460-ПК согласно примечанию **организации, осуществляющие управление земельными участками, составляющими общее имущество собственников многоквартирного дома**, выступают субъектами правонарушения, установленного частью 2 (размещение НТО, внешний вид которого не соответствует графическому документу, касающемуся проектирования НТО соответствующего типа (вида)).

Административная ответственность указанных организаций за размещение элемента благоустройства дворовой территории при отсутствии паспорта благоустройства дворовой территории или с нарушением места размещения такого объекта, определенного паспортом благоустройства (часть 1 статьи 6.11.1) **законопроектом не предусмотрена**.

Между тем действующая статья 6.15 Закона № 460-ПК предусматривает административную ответственность лица, осуществляющего управление земельными участками, входящими в состав общего имущества собственников МКД, за размещение некапитальных нестационарных строений, сооружений в ненадлежащих местах в нарушение правил благоустройства территории муниципального образования.

Считаем, что в законопроекте целесообразно предусмотреть ответственность данных организаций за правонарушение, предусмотренное частью 1 статьи 6.11.1.

3. Также не вполне обоснованы, на наш взгляд, нормы статьи 6.11.1, распространяющие ее действие (в части ответственности за размещение НТО, внешний вид которого не соответствует графическому документу, касающемуся проектирования НТО соответствующего типа (вида), только на случаи, когда данные элементы благоустройства размещаются на земельных участках, находящихся *в частной собственности*. Соответственно в случае размещения НТО, внешний вид которого не соответствует графическому документу, на земельном участке, находящимся *в государственной или муниципальной собственности*, данное деяние административной ответственности *не повлечет*.

В целом считаем, что принятие законопроекта **актуально** и при условии его доработки и устранения обозначенных проблемных моментов будет иметь **благоприятные социально-экономические последствия**, связанные с установлением на уровне краевого законодательства общих подходов к благоустройству дворовых территорий и административной ответственности за нарушение установленных требований к внешнему виду и размещению нестационарных торговых объектов на частных дворовых территориях, а также на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная