

**ЧЕТВЕРТЫЙ АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД ПО ПРОЕКТУ  
«КОМПЛЕКСНЫЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ МОНИТОРИНГ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ  
КОМИССИЙ»**

**СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА В АРБИТРАЖНОЙ АПЕЛЛЯЦИИ**

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ**

Самара  
Ноябрь 2020

# Содержание

Введение	3
1. Мониторинг судебной практики в арбитражной апелляции	5
1.1. Методика мониторинга	5
1.2. Результаты мониторинга	7
2. Мониторинг законодательства субъектов федерации	11
2.1. Методика мониторинга	11
2.2. Лучшие практики и предложения	13

## Введение

Результаты реализуемых в рамках правозащитного проекта «Комплексный общественный мониторинг деятельности административных комиссий» мероприятий мы отражаем в аналитических докладах. Это – четвертый доклад в рамках текущего проекта.

Мероприятия в ходе проекта сгруппированы по внешнему и включенному мониторингу. К внешнему мониторингу относятся выездные общественные проверки, наблюдение за законодательными инициативами, судебными актами, жалобами граждан, посещения судебных заседаний, публичные мероприятия и другие мероприятия. В рамках включенного мониторинга старший юрист нашего центра введен в состав административной комиссии Железнодорожного внутригородского района г.о. Самара в качестве члена на общественных началах.

Настоящий доклад содержит две части

Первая часть посвящена мониторингу судебной практики в арбитражных апелляционных судах и состоит из двух разделов. В первом разделе описывается методика проведенного мониторинга, во втором разделе анализируется правоприменительная практика арбитражных судов в апелляционной инстанции.

Во второй части представлены рекомендации по совершенствованию нормативно правовой базы субъектов федерации. Мы исследовали и систематизировали лучшие практики по всей стране и оценили их применимость для каждого из субъектов Приволжского федерального округа.

До начала изучения доклада нужно обозначить несколько особенностей.

Во-первых, целях удобочтения, ссылки на нормативно-правовые акты даются в той точности, которая позволяет найти их самостоятельно. Полные реквизиты соответствующего документа (номер, редакция и конкретный подпункт), даются только в случаях, когда это имеет существенное значение.

Во-вторых, в случае если ссылка на статью нормативного акта не содержит указания на этот документ – по умолчанию подразумевается Закон Самарской области №115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области»

В-третьих, представленные количественные показатели в судебной практике предназначены только для выявления характерных и часто встречающихся случаев в деятельности административных комиссий, поэтому не следует воспринимать эти показатели как абсолютно точные, они в значительной мере стали следствием размеров и критериев выборки, спецификой публикации исходных материалов и особенностей методики исследования.

В конце доклада представлены контактные данные нашего Центра, по которым можно связаться с нами, если возникли какие-либо вопросы и замечания по содержанию доклада. Консультация в рамках проекта предоставляется бесплатно.

Материалы доклада распространяются на условиях общественного достояния, т.е. мы отказываемся от имущественных авторских прав на него. Также в нём не содержится материалов, защищенных указанными правами третьих лиц. Вы можете печатать, копировать, распространять, публиковать этот доклад, а также использовать другими способами по своему усмотрению без каких-либо предварительных или последующих согласований или уведомлений.

Мы просим вас направить доклад коллегам, если найдёте изложенные в нём материалы полезными и интересными.

*Проект реализуется с использованием гранта Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества, предоставленного Фондом президентских грантов.*

# 1. МОНИТОРИНГ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ В АРБИТРАЖНОЙ АПЕЛЛЯЦИИ

## 1.1. МЕТОДИКА МОНИТОРИНГА

Форма мониторинга: документарная.

Цель мониторинга: оценка количественной доли отмененных и измененных постановлений административных комиссий в разрезе причин пересмотра постановлений.

Предмет мониторинга: судебная практика по делам об обжаловании постановлений административных комиссий.

Метод мониторинга: изучение опубликованных судебных решений.

Объект мониторинга: решения всех арбитражных апелляционных судов по жалобам на решения арбитражных судов первой инстанции, вынесенные по жалобам на постановления административных комиссий, кроме

- жалоб от административных комиссий;
- жалоб от потерпевших;
- дел с участием прокуроров;
- промежуточных решений.

Период мониторинга: решения, вынесенные с 01.01.2019 по 31.12.2019.

Объем мониторинга: 200 судебных решений

Территория мониторинга: все субъекты РФ, кроме Ульяновской области.

Порядок мониторинга. Мотивировочная часть каждого судебного решения об отмене или изменении постановления административной комиссии анализировалась на предмет основания принятия такого решения. В сложных случаях анализировалось также решение арбитражного суда первой инстанции по данному делу. Исходя из опыта ранее проведенных мониторинговых и проверочных мероприятий, недостатки, послужившие основанием для пересмотра постановления, были сгруппированы в 4 группы:

1. Процессуальные нарушения
  - 1.1. Ненадлежащее извещение участников производства
  - 1.2. Недостатки организации заседания комиссии
  - 1.3. Прочие процессуальные недоработки
2. Содержательные нарушения
  - 2.1. Недоказанность события административного правонарушения
  - 2.2. Недоказанность состава административного правонарушения
  - 2.3. Недоказанность виновности привлекаемого лица
3. Критические недостатки доказательств
  - 3.1. Некачественный фотоматериал
  - 3.2. Недостатки свидетельских показаний
  - 3.3. Ошибки в рапорте сотрудников полиции

- 3.4. Прочие недостатки
- 4. Другие недостатки
  - 4.1. Изменения нормативного акта в период производства по делу
  - 4.2. Малозначительность
  - 4.3. Неправильная квалификация
  - 4.4. Иные случаи, не включенные в имеющиеся группы

## 1.2. РЕЗУЛЬТАТЫ МОНИТОРИНГА

Апелляционной инстанцией по пересмотру постановлений административных комиссий в арбитражных судах являются арбитражные апелляционные суды.

Сравнение показателей с результатами анализа решений первой инстанции отражено в Таблице 1

Таблица 1

### Сравнение результатов пересмотра в судебных инстанциях

Результат	Апелляция Арбитражная	Апелляция Общая	Первая Арбитражная
Оставлено в силе	93%	69,6%	49,6%
Отменено и прекращено	6%	23,7%	37,7%
Отменено и возвращено	0%	3,0%	0%
Изменено	1%	3,7%	12,7%

Указанные показатели демонстрируют существенное различие между практикой апелляционной инстанции в арбитражных судах и в общей юрисдикции. Доля отмененных постановлений в арбитражной апелляции составляет всего 6% против 23,7% при апелляционном пересмотре в общей юрисдикции, т.е. в 4 раза ниже. Количестве постановлений, измененных в части административного наказания в арбитражных апелляционных судах – 1% против 3,7%, т.е. в 3,7 раз ниже.

В некоторой части это обусловлено более высоким качеством производства в арбитражных судах первой инстанции: там более строгий отбор, а значит в целом более квалифицированные судьи, лучше материальная база, арбитражный процессуальный кодекс предусматривает более долгие сроки, которые сказываются на реальных возможностях судей по ознакомлению с делом.

Кроме того, на практике юридическое лицо проще уведомить, и в целом доказательство вины по нарушениям, обычно совершаемым юридическими лицами, проще. Понятно, что собрать надлежащие доказательства, например, ненормативного содержания фасада, и получить информацию о владельце здания гораздо проще, чем, к примеру, установить и доказать, кто кричал ночью в многоквартирном доме. Логично, что если решение будет в пограничной зоне, когда результат сильно зависит от внутренней оценки доказательства, то реже будет происходить и пересмотр.

По всей видимости, значительный вклад в такие результаты вносит и подача большого числа заведомо безнадежных жалоб, к которой прибегают нарушители – субъекты предпринимательской деятельности для следующих целей:

- Затягивание процессуальных сроков

Обжалование постановления административной комиссии в первой и апелляционной инстанции отодвигает срок вступления постановления в законную силу на период рассмотрения дела в суде. Чем позже постановление вступит в силу, тем позже придётся платить штраф. Экономия, при значительном использовании заёмных средств, очевидна. Кроме того, за этот период юридическое лицо или предприниматель могут и вовсе обанкротиться, и ненулевая вероятность, что может измениться законодательство субъекта федерации.

- «Выматывание» привлекаемого органа

При судебном обжаловании, должностным лицам административной комиссии приходится как минимум предоставлять документы в суд, и желательно – готовить отзывы и посещать судебное заседание. Всё это требует трудозатрат, и, если тот или иной злостный нарушитель, допускающий десятки или даже сотни нарушений, по каждому идёт до последней инстанции, они могут быть весьма значительными, и у должностного лица будет меньше времени на возбуждение новых дел, либо оно может предпочесть воздержаться от составления протоколов в отношении конкретно данного лица. Расчёт в данной практике – в создании такой репутации токсичности, которая даст некоторый иммунитет к привлечению к административной ответственности.

- Расчет случайное обнаружение процессуальных нарушений.

Поскольку в спорах, вытекающих из публично-правовых отношений, к которой относится и институт административной ответственности, суд не скован доводами жалобы, то существует вероятность, что какой-нибудь недостаток будет найден судьёй самостоятельно, поэтому для подготовки жалобы можно даже не анализировать дело, формально она обоснована даже в случае, если привлекаемое лицо просто не согласно с нарушением.

Распространённость этих практик именно в арбитражной системе связана с тем, что в связи с осуществлением предпринимательской деятельности нарушения могут носить регулярный и злостный характер, штрафы для юридических лиц выше, а процессуальные сроки в арбитражных судах – дольше.

Ещё один важный вывод из мониторинга результатов апелляционного пересмотра в арбитражных судах – арбитражные апелляционные суды исключительно редко изменяют постановления в части административной ответственности. Из 200 проанализированных судебных решений, только в двух случаях суды изменили наказание. В первом случае административная комиссия

назначила наказание выше максимально предусмотренного санкцией статьи, и странно вообще, что такое грубое нарушение не привело к пересмотру дела в первой инстанции. Во втором случае – административная комиссия не применила требования ст. 4.1.1 КоАП РФ о замене штрафа на предупреждение для субъекта малого бизнеса, совершившего нарушение впервые. Таким образом, арбитражные апелляционные суды уменьшали величину штрафа только в том случае, если он был назначен с нарушением закона.

Основания отмен постановлений показаны в Таблице 2. Здесь следует отметить, что общая сумма превышает 100%, поскольку многие постановления содержат несколько нарушений.

**Таблица 2**

**Основания отмен постановлений в арбитражных апелляционных судах**

Недостатки	Доля дел с недостатками от общего числа отмененных	
	Апелляция	Первая
1. Процессуальные	50%	37%
1.1. Ненадлежащее извещение	16%	27%
1.2. Грубые нарушения	41%	12%
2. Содержательные	67%	50%
2.1. Отсутствие события	33%	20%
2.2. Отсутствие состава	58%	31%
2.3. Отсутствие вины	33%	24%
3. Критические недостатки доказательств	8%	12%
3.1. Фотоматериал	8%	10%
3.2. Свидетели	0%	2%
3.3. Прочее	0%	4%
4. Малозначительность	0%	11%
5. Неправильная квалификация	0%	6%
6. Изменение НПА	8%	3%
7. Иное, не включенное в группы выше	0%	12%

В целом, распределение в апелляции соотносится с первой инстанцией; предсказуемо более высокую долю в апелляционных судах занимают содержательные недостатки, связанные с пересмотром выводов из имеющихся в деле доказательств.

Важнейшее отличие – из всех постановлений ни одно не было отменено в арбитражных апелляционных судах в связи с малозначительностью нарушения. Таким образом, если суд первой инстанции не признал нарушение малозначительным, апелляционный суд не пересмотрит это решение.

В связи с изложенным, апелляционная инстанция в арбитражной практике не даёт новых оценок ни оценочным критериям, ни малозначительности, ни соразмерности и справедливости. Таким образом, привлекаемому лицу нет смысла подавать апелляционную жалобу в расчете только на признание нарушения малозначительным или снижение штрафа.

Исходя также из ранее проведенного мониторинга практики первой и апелляционной инстанции в общей юрисдикции и первой инстанции в арбитражных судах, важнейший вывод – вероятность пересмотра постановления административной комиссии выше в судах общей юрисдикции. Поэтому, мы рекомендуем привлекаемым лицам в общем случае стараться подавать жалобы именно туда. За исключением единственного случая, когда событие, состав и вина убедительно доказаны и отсутствуют серьезные правонарушения, и вся надежда в части пересмотра остаётся на малозначительность, тогда лучше обжаловать постановление в арбитражном суде, поскольку вероятность признания нарушения малозначительным в арбитражных судах первой инстанции выше, чем совокупно в общей юрисдикции. Однако, если суд первой инстанции не признал нарушение малозначительным, обжаловать такое решение по большому счёту нет смысла.

## **2. МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ**

### **2.1. МЕТОДИКА МОНИТОРИНГА**

Сравнительный анализ регионального законодательства об административных правонарушениях уже проводился нашей организацией в рамках президентского проекта в 2015 году. По прошествии пяти лет, мы провели новый анализ. Необходимость очередного исследования обусловлена в первую очередь изменениями в федеральном законодательстве и в судебной практике, из-за которых в кодексы субъектов федерации были внесены многие изменения, поэтому прошлый анализ перестал быть актуальным.

Цель нашего мониторинга – выявить лучшие нормативные положения законов всех субъектов РФ об административных правонарушениях и определить их применимость для субъектов Приволжского федерального округа, в которых реализуется текущий проект.

Предмет мониторинга – региональные законы об административных правонарушениях всех субъектов РФ, кроме Иркутской и Ульяновской областей. Иркутская область исключается из-за того, что нормы об административных правонарушениях там не кодифицированы, Ульяновская потому, что на её территории не работают административные комиссии. Редакция законодательных актов для анализа – ноябрь 2020 г.

Объект мониторинга – материальные правовые нормы, устанавливающие административную ответственность за отдельные составы административных правонарушений. В ходе нашего мониторинга, мы исключаем следующие нормы:

- Локальные, т.е. связанные исключительно с местными особенностями и неприменимые в большинстве субъектов РФ, например, если объектом посягательства состава правонарушения являются олени пастбища, то соответственно такая норма применима только в субъектах, где развито оленеводство.
- Экзотические, т.е. предусматривающие ответственность за исключительно редкие и нераспространенные на практике деяния. Сюда входят всевозможные надругательства над гербами и флагами, воспрепятствования деятельности различных уполномоченных, нарушения порядка посещения кладбищ и т.п.
- Устаревшие, т.е. нормы, ранее в той же или схожей редакции неоднократно отменявшиеся (и при этом никогда не оставлявшиеся в силе) Верховным судом в других субъектах. Чаще всего существование

таких норм в том или ином субъекте связано с малым объёмом правоприменительной практики. Активное применение этих норм неизбежно вызовет иски об их отмене с предсказуемым результатом.

- Бесплезные, т.е. нормы, установленные для случаев, в которых административная ответственность не требуется вообще. Сюда относятся все виды правонарушений, по которым несут ответственность исключительно государственные и муниципальные служащие. Поскольку данные лица и так подлежат дисциплинарной ответственности за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, установление для таких случаев административной ответственности нецелесообразно, т.е. привлечение к административной ответственности сложнее и более трудоёмко, чем к дисциплинарной, которая к тому же грозит более серьёзными последствиями, а кроме того, в целом маловероятно, что административные комиссии будут подходить к делам в отношении своих коллег объективно.
- Со специфичной отсылкой, т.е. нормы, предусматривающие ответственность за нарушение требований, установленных отраслевым нормативным актом местного или регионального уровня, принятие которого не является общепринятым. Характерный пример – нарушение порядка проведения архитектурных конкурсов, такой состав подразумевает, что этот порядок должен быть утверждён. Поэтому ключевым вопросом при анализе таких положений является содержание этого нормативного акта и установленные в нём нормы, однако анализ отраслевого законодательства по узким темам выходит за рамки нашего проекта.

Оценка необходимости включения той или иной практики в законы субъектов Приволжского федерального округа исходя из того, покрывается ли данный состав правонарушения действующими нормами или нет. Результаты мониторинга описываются в виде отдельных практик, по каждой из которых указываются субъекты, где она реализована, преимущества данной правовой конструкции и субъекты Приволжского федерального округа, в которых мы рекомендуем реализовать данную норму. В этом состоят рекомендации нашего центра по совершенствованию нормативно-правовой базы регионального уровня по итогам проекта.

Учитывая практическую направленность нашего мониторинга, наши рекомендации основаны только на реализованных лучших практиках и не содержат новых и беспрецедентных решений.

## 2.2. ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

### **Засорение**

Данная группа составов подразумевает действия, связанные с выбрасыванием предметов на территории общего пользования.

Деяние в данном составе правовой нормы может быть сформулировано как

- Засорение.
- Разбрасывание.
- Выбрасывание.
- Оставление.

Предмет правонарушения может определяться либо как «предмет», либо как перечисление конкретных видов вещей, включающее: оберточную бумагу, упаковочный материал, бутылки, окурки, остатки еды (шелуха семечек, жевательная резинки, огрызки).

Объект посягательства может быть определен как территория общего пользования. Данный состав может быть дополнен квалифицирующим признаком способа совершения правонарушения, а именно определен как выбрасывание предметов с крыш, из окон и балконов.

Где есть: Вологодская, Новосибирская области, республики Алтай, Калмыкия.

Где целесообразно: Кировская, Пензенская, Самарская области, Пермский край, республика Чувашия.

### **Складирование**

Если выбрасывание подразумевает активное действие, то складирование – пассивное: допущение нахождения каких-то вещей на территории общего пользования. Размещение имущества на территории общего пользования может быть связано как с незаконной торговлей (размещение лотков и ящиков, в этом смысле такой состав проще доказывается, чем сам факт осуществления торговли), так и с законной, когда, к примеру, холодильники и товары размещаются за пределами торгового объекта. Другой частый кейс – разукomплектованные транспортные средства. Ещё один распространённый пример – размещение дров, стройматериалов, различных малоценных вещей с внешней стороны забора на территориях, занятых малоэтажной застройкой. Возможно распространение этого состава также на штендеры и тумбы, самовольно установленные некапитальные ограждения и блоки.

Где есть: Ярославская, Кемеровская, Московская области, Ханты-Мансийский автономный округ, Республики Адыгея, Калмыкия, город Санкт-Петербург,

Где целесообразно: Кировская, Пензенская, Самарская области, Пермский край.

### **Реализация несовершеннолетним изделий, содержащих сжиженный углеводородный газ**

Запрет продажи детям товаров, содержащих сжиженный углеводородный газ преследует четыре основные цели. Во-первых, борьба с токсикоманией, данная форма приобрела название «сниффинг». Вторая цель – профилактика детского и подросткового табакокурения, сжиженный газ содержится в зажигалках, которые нужны, чтобы курить сигареты и папиросы. В-третьих, повышение пожарной безопасности; игры с зажигалками и аэрозолями становятся причиной возгораний. И наконец, третья причина - возможность пресечения продажи аэрозольных красок, с помощью которых несовершеннолетние вандалы наносят на здания и сооружения рисунки и надписи (нередко экстремистского содержания). Практически в любом аэрозоле фактически содержится сжиженная пропан-бутановая смесь, что позволяет применить данную статью для этого случая.

Состав правонарушения в соответствующей статье может быть определен как продажа несовершеннолетнему изделий, содержащих сжиженный углеводородный газ или как нарушение установленных ограничений реализации товаров, содержащих сжиженный углеводородный газ.

Где есть: Владимирская, Курганская, Магаданская, Ростовская, Саратовская области, Камчатский край, Приморский край, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Где целесообразно: Кировская, Нижегородская, Оренбургская, Пензенская, Самарская области, Пермский край, Республики Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Удмуртия, Чувашия.

### **Неисполнение требований правил благоустройства в части содержания территорий общего пользования**

После массовой отмены крупных бланкетных норм, предусматривавших административную ответственность за нарушение требований правил благоустройства, остро встал вопрос о принятии новых, специальных норм, в которых конкретизируется действие или бездействие, которое образует состав административного правонарушения.

В свете принятых на федеральном уровне изменений, прямо наделивших субъекты федерации правом устанавливать обязанность владельцев недвижимого имущества содержать прилегающие территории, принимались и нормы.

устанавливающие административную ответственность за неисполнение этой обязанности, выразившиеся в перечне типичных нарушениях правил благоустройства.

Однако в ряде регионов, и в частности в Самарской области, возник пробел относительно тех участков, которые являются территориями общего пользования, но находятся во владении тех или иных лиц, не являясь, таким образом, прилегающими территориями. Абсурдная ситуация, когда за неубранный снег на прилегающей территории – есть ответственность, а за тот же снег на самой территории в собственности, к которой имеется прилегающая, – нет.

Для охвата основной части нарушений правил благоустройства целесообразно принять статью, устанавливающую административную ответственность за неисполнение обязанностей по содержанию территорий общего пользования, с конкретным списком деяний, которыми оно выражается.

Таковыми деяниями могут быть:

- Непринятие мер по уборке (в т.ч. от снега).
- Сброс, складирование и временное хранение мусора (или снега).
- Отсутствие урн, нарушение требований к типу и расположению урн.
- Непринятие мер по сносу сухих и поврежденных деревьев.

Где есть: Архангельская, Белгородская, Омская, Тюменская, Ярославская области.

Где целесообразно: Кировская, Пензенская, Самарская, Саратовская области, Пермский край, Республики Марий Эл, Мордовия, Чувашия,

### **Повреждение зеленых насаждений**

Если положения, связанные с неправомерной вырубкой, распространены в том или ином виде практически повсеместно, то за повреждение, которое не привело к полной утрате насаждений, во многих случаях никакой административной ответственности не предусмотрено.

На практике, повреждение чаще всего связано с проведением каких-либо работ, как легальных, так и нелегальных: строительных, уборки; нередко повреждение связано с использованием транспортных средств и механизмов, несколько реже мы имеем дело с умышленным вандализмом.

Состав правонарушения может формулироваться непосредственно как повреждение зеленых насаждений, также объект посягательства может быть детализирован как деревья, кустарники, газоны и цветники, возможен также признак исключения – насаждения, не входящие в лесной фонд.

Где есть: Кировская, Московская, Тюменская области.

Где целесообразно: Пензенская, Самарская, Саратовская области, Республики Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Пермский край.

## **Отсутствие крышек люков на коммуникациях**

Потребность в таком составе обусловлена повсеместными процессами передачи подземных сетей в управление коммерческим структурам в рамках тех или иных форм государственно-частного партнёрства. Когда все сети были муниципальными, административная ответственность за эти нарушения была не нужна – можно было воздействовать на руководителя того же водоканала дисциплинарными мерами. Когда сети стали частные, так не получится, в гражданском же порядке трудоёмкость и времязатраты на взыскание компенсаций и понуждение будут чрезмерно велики, что с учётом масштаба проблемы сделает её нерешаемой.

Встречаются следующие варианты конструирования данного состава:

- Оставление открытых люков колодцев
- Наличие открытых люков на коммуникациях
- Отсутствие крышек на люках колодцев
- Непринятие мер по содержанию колодцев в закрытом состоянии
- Непринятие мер по восстановлению крышек
- Нарушение требований по устранению неисправностей

Конструкция правовой нормы может также содержать прямую или общую отсылку к правилам благоустройства или установленному ими порядку, в этом случае статья формулируется как неисполнение или нарушение, которое выразилось в указанных выше действиях или бездействии.

Где есть: Амурская, Архангельская, Волгоградская, Костромская, Курганская, Нижегородская, Новосибирская, Сахалинская, Смоленская, Тверская области, Ханты-Мансийский автономный округ, Республики Бурятия, Тыва.

Где целесообразно: Кировская, Пензенская, Самарская, Саратовская области, Пермский край, Республики Марий Эл, Мордовия, Чувашия.

## **Нарушение установленных требований к размещению наружной информации**

Вывески – неотъемлемая часть городской среды, и от порядка в сфере размещения наружной информации зависит визуальное восприятие всего города. Административная ответственность направлена на обеспечение соблюдения соответствующих правил установки наружных конструкций, принятых муниципальным образованием, и является адекватной мерой - учитывая масштаб проблемы, одними только рекомендациями и судебным понуждением обойтись нельзя.

Нарушения, связанные с размещением наружной информации, частично охватываются статьями за нарушение содержания фасадов зданий. Однако, позиция органов прокуратуры и судебной системы состоит в том, что субъекты

федерации вправе установить ответственность только за нарушение содержания фасадов нежилых зданий, положения, охватывающие фасады жилых домов не раз отменялись судами.

В этой связи необходима норма, состав которой предусматривал бы отдельный предмет нарушения – информационную конструкцию. Состав здесь конструируется как невыполнение требований, установленных правилами благоустройства территорий муниципальных образований, к размещению вывесок, выразившееся в:

- Превышении допустимых габаритных размеров вывесок;
- Размещении вывесок на ограждающих конструкциях, торцах козырьков;
- Размещении вывесок над входом в дворовые арки и (или) заполнении арочного проема дворовой арки либо размещении вывески поверх архитектурных элементов: карнизов, колонн, капителей, пилястр, барельефов, обрамления оконных и дверных проемов, узоров, подоконников, кронштейнов, рустов;
- Размещении вывесок путем непосредственного нанесения на поверхность фасада декоративно-художественного и (или) текстового изображения (методом покраски, наклейки и иными методами), за исключением временного оформления светопрозрачных конструкций, либо размещении вывесок с использованием картона, ткани, баннерной ткани;
- Размещении вывесок в виде отдельно стоящих сборно-разборных (складных) конструкций-штендеров.
- Размещении вывесок путем пристройки информационной конструкции к фасаду объекта.
- Перекрытии (закрытии) оконных и дверных проемов, а также витражей и витрин.
- Размещении вывесок в оконных проемах, окраске и покрытии декоративными пленками поверхности остекления витрин, замене остекления витрин световыми коробами.
- Размещении вывесок в границах жилых помещений, в том числе на кровлях, лоджиях и балконах, архитектурных деталях фасадов объектов (в том числе на колоннах, пилястрах, орнаментах, лепнине).
- Перекрытии (закрытии) указателей наименований улиц и номеров домов, размещении консольных вывесок на расстоянии менее 10 метров друг от друга, а также о размещении одной консольной вывески над другой.

- Размещении вывесок выше линии второго этажа (линии перекрытий между первым и вторым этажами) при размещении на внешних поверхностях многоквартирных домов.
- Превышении допустимого количества вывесок.

Где есть: Саратовская область, город Москва.

Где целесообразно: Кировская, Пензенская, Самарская области, республики Мордовия, Чувашия.

### **Самовольная установка ограждений**

Одна из острейших и повсеместно распространённых проблем городских поселений – это самовольная установка заборов, а также их ненадлежащее содержание.

Как правило, основная причина самовольной установки ограждающих конструкций – желание ограничить другим людям использование участка земли, на который данное лицо не имеет соответствующих имущественных прав.

Большой проблемы демонтировать данные конструкции силами муниципалитета или управляющей организации (в зависимости от принадлежности земельного участка, где она установлена) – нет, однако без укрепления указанных полномочий по распоряжению земельными участками в муниципальной или неразграниченной собственности механизмами административной ответственности, риск незаконно установившего ограждение лица ограничен незначительной стоимостью самих ограждений. Поэтому введение административной ответственности здесь направлено в первую очередь на профилактику и предотвращение рецидивов.

Рассмотрим способы конструирования норм, которыми вводится ответственность за размещение ограждений:

- Самовольное размещение (установка) шлагбаумов, цепей, столбов, бетонных блоков и плит и (или) использование ограждений и других предметов на территориях общего пользования.
- Установка ограждений, прилегающих к общественным территориям, газонных и тротуарных ограждений на территории муниципальных образований без согласования с органами местного самоуправления.

Возможна и бланкетная конструкция нормы:

- Нарушение требований правил благоустройства территории муниципального образования, выразившееся в установке шлагбаумов, цепей, тросов, иных ограждающих устройств, создающих препятствия или ограничения проходу (движению) пешеходов, и (или) проезду автотранспорта на территориях общего пользования без согласования с органами местного самоуправления.

Как видим, деяние в этом составе предполагает самовольную установку ограждений (состав которых может быть детализирован), в ряде регионов добавляется признак отсутствия согласования. Также, в признаки состава может быть добавлено наступление негативных последствий в виде создания препятствия для движения пешеходов или проезда автотранспорта.

Где есть: Белгородская, Вологодская, Костромская, Липецкая, Московская, Тульская, Тверская, Тюменская области, республики Марий Эл, Кабардино-Балкария, города Москва, Санкт-Петербург.

Где целесообразно: Кировская, Самарская области, республика Мордовия.

### **Размещение снега на территориях общего пользования**

Поскольку правила благоустройства муниципальных образований устанавливают требования по уборке снега, а утилизация снега требует затрат либо на оплату приёма снежными полигонами, либо на оплату топлива для работы снегоплавильной машины, возникает соблазн сгрузить снег на какие-нибудь территории, которые обслуживают другие лица, дабы переложить затраты на утилизацию на них.

Для пресечения такой практики устанавливается административная ответственность за складирование снега (а также скола льда) на территориях общего пользования.

Рассмотрим правовые конструкции такого рода положений в законах субъектов федерации.

Где есть: Курганская, Московская, Свердловская области, Ханты-Мансийский автономный округ, республика Хакасия, город Москва.

Где целесообразно: Кировская, Пензенская, Самарская области, республика Марий Эл.

### **Нарушение требований правил благоустройства к строительным площадкам**

Любые строительные работы в силу специфики являются источниками повышенного риска нарушения благоустройства. Наиболее частое нарушение – вынос грязи с территории строительной площадки, обусловленный отсутствием пункта мойки колёс. Проще, конечно, ввести состав правонарушения исходя из признака наступления общественно-опасных последствий, т.е. загрязнения территории. Однако этого недостаточно, потому что на практике доказать факт того, что загрязнение возникло вследствие действий или бездействия конкретного лица очень трудно, единственный вариант: «поймать с поличным», зафиксировать на месте, однако это крайне трудоёмко. Поэтому необходима норма, позволяющая привлекать к ответственности именно за непринятие мер по мойке колёс.

В разных вариантах нормы, направленные на пресечение подобной практики, существовали во многих регионах, однако большую сложность представляет их конструирование таким образом, чтобы они не вторгались в чрезвычайно разветвленную систему строительных норм.

В настоящее время, работоспособными являются следующие конструкции:

- Неисполнение требований, установленных муниципальными нормативными правовыми актами, по мойке колес транспортных средств при выезде со строительной площадки, создающее угрозу загрязнения улиц и дорог.
- Невыполнение обязанности по обеспечению очистки колес транспортных средств на выезде со строительных объектов и площадок, с территориями организаций по производству строительных материалов.
- Неисполнение требований по мойке колес и кузовов транспортных средств при выезде со строительных площадок, площадок производства работ, а также по обеспечению наличия усовершенствованного покрытия выезда со строительной площадки, содержанию его в чистоте.
- Нарушение требований муниципальных правовых актов к благоустройству и содержанию территорий, отведенных под строительство (застройку), а также территорий, на которых ведутся работы по реконструкции и ремонту, не повлекшее нарушения экологических, строительных и санитарно-эпидемиологических требований, выразившееся в отсутствии на строительной площадке устройства для мойки колес и кузовов транспортных средств, строительной техники и механизмов.

Как видим, нормы формулируют бланкетным способом, форма деяния – бездействие, также признаком состава может быть создание угрозы загрязнения улиц и дорог, а признаком места правонарушения помимо строительных площадок – организации по производству строительных материалов. Полезной практикой также является и ответственность за отсутствие твердого покрытия при выезде, чтобы грязь не попала на колёса после их помывки.

Где есть: Саратовская, Нижегородская, Новгородская области, город Санкт-Петербург

Где целесообразно: Кировская, Пензенская, Самарская области, республики Марий Эл, Мордовия, Чувашия.

## **Сброс жидкостей**

Де-факто, сброс жидкостей – это нарушения преимущественно в частном секторе, где недобросовестные жители сливают помои и фекалии на близлежащую территорию или в ливневую канализацию, иногда просто выводят туда трубы, иногда с использованием тазов и вёдер. Несколько реже отходы сливают из торговых объектов или автомоек.

Деянием по данному составу всегда является слив жидкостей (сами жидкости могут быть определены по-разному: как отходы, как технические жидкости), объектом посягательства – территории общего пользования или централизованные системы водоотведения, возможно и отсылочное конструирование этих норм через нарушение установленных требований.

Встречаются следующие конструкции данных правовых норм:

- Слив жидких бытовых отходов и промышленных отходов в централизованные системы водоотведения в неустановленных местах.
- Слив жидких бытовых отходов вне мусорных контейнеров и иных емкостей, предназначенных для их сбора в общественных местах в нарушение установленных требований.
- Слив технических жидкостей во дворах жилых домов, на улицах, детских, спортивных, хозяйственных площадках, озелененных территориях, пешеходных дорожках и зонах, в границах водоохраных зон.

Где есть: Костромская, Нижегородская, Тверская области.

Где целесообразно: Кировская, Пензенская, Самарская, Саратовская области, республики Марий Эл, Мордовия, Удмуртия, Чувашия.

## **Самовольная установка временного объекта**

Примеров временных объектов – множество, это и торговые объекты, и всевозможные гаражи и сараи, различные ограждения, заборы, парковочные барьеры, разновидности мусора и бесхозных вещей, в некоторых случаях рекламные и информационные конструкции.

Это одна из острейших проблем современных городов, и конечно, лучшее решение – это оперативный вывоз таких объектов в судебном порядке, что гораздо эффективнее назначения административных штрафов.

Однако, в ряде случаев владельцы и пользователи этих объектов не имеют стимулов к добровольному устранению нарушений. Какой смысл самому демонтировать объект, если максимум, что грозит – это тот же самый демонтаж объекта. Вариант с бездействием привлекателен возможностью продолжать его использование, при известной занятости властей и умелом затягивании процесса – длительное время.

Могут сказать, что существует риск взыскания средств за бездоговорное использование земли, однако обычно это небольшие суммы, поскольку суд взыскивает их только в пределах трехлетнего срока исковой давности, при этом любая судебная процедура трудоёмка, что ограничивает её массовость, а, следовательно, и вероятность с ней столкнуться.

Именно поэтому за данное нарушение нужно устанавливать административную ответственность. Помимо явного стимула к добровольному устранению нарушений, она также дестимулирует различные формы саботажа и сутяжничества, когда нарушитель пытается препятствовать законной процедуре вывоза, ведь без административной ответственности он практически ничем не рискует, зато эта деятельность даёт хотя и небольшой шанс сохранить незаконный объект в пользовании.

У разных субъектов федерации объектом (предметом) правонарушения могут быть либо «временные объекты», либо «движимые вещи» (реже – «объекты с кратковременным сроком эксплуатации», «объекты хозяйственно-бытового и иного назначения» или «некапитальные сооружения»), при этом перечень объектов может представлять собой открытый список с несколькими конкретными случаями и иными объектами. Встречается как описательное, так и бланкетное конструирование данной нормы, отсылка в данном случае происходит на требования по содержанию или по размещению таковых объектов. Перечислим примеры, имеющиеся в действующем региональном законодательстве:

- Самовольное использование территорий общего пользования в целях размещения движимого имущества.
- Самовольная установка на территориях общего пользования временных объектов, а равно использование самовольно установленных временных объектов.
- Нарушение установленных муниципальным нормативным правовым актом правил размещения движимых вещей.
- Нарушение правил размещения временных объектов.
- Нарушение установленных требований по содержанию ограждений, металлических гаражей, малых архитектурных форм и других временных сооружений.
- Нарушение правил размещения (установки) объектов с кратковременным сроком эксплуатации, некапитальных нестационарных сооружений, а равно эксплуатация таких объектов или сооружений, размещенных (установленных) с нарушением правил.
- Самовольная установка других объектов хозяйственно-бытового и иного назначения.

- Размещение некапитальных сооружений (строительные вагончики, бытовки, будки и т.п.) с нарушением требований правил благоустройства.

Где есть: Воронежская, Курганская, Нижегородская, Новосибирская, Омская, Тверская, Тульская, Челябинская, Ярославская области, республики Карелия, Башкортостан.

Где целесообразно: Кировская, Оренбургская, Пензенская, Самарская области, республики Мордовия, Чувашия.

### **Нарушение требований правил благоустройства к земляным работам**

В том или ином виде, нормы, касающиеся ответственности за нарушения при производстве земляных работ есть в большинстве субъектов, и само по себе наличие таких норм не является чем-то особенным. В рамках нашего мониторинга мы акцентировали внимание на правовых пробелах, возникших при переходе от бланкетных норм к специальным.

Первая такая проблема в Самарской области – это отсутствие наказания за самовольное производство земляных работ как таковое. Есть состав за непродление имеющегося разрешения, есть состав за неисполнение обязанности по направлению уведомления о проведении работ при возникновении аварии. Однако, если работы не были аварийными и проводятся без разрешения, возникает правовой вакуум.

Существуют следующие варианты конструирования состава данного правонарушения:

- Проведение земляных, ремонтных или отдельных работ, связанных с благоустройством территорий населенных пунктов, без разрешения (ордера) на проведение этих работ, выдаваемого органами местного самоуправления.
- Производство земляных работ, влекущих повреждение или уничтожение зеленых насаждений, нарушение конструкций дорог, тротуаров, других объектов и элементов благоустройства, без письменного разрешения (ордера на производство земляных работ) в случаях, если такое письменное разрешение (ордер на производство земляных работ) обязательно.
- Нарушение установленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления правил проведения земляных, ремонтных и иных видов работ, в том числе работ по прокладке и переустройству инженерных сетей и коммуникаций, выраженное в отсутствии соответствующего разрешения (ордера) на право проведения работ.

- Нарушение установленного правилами благоустройства муниципальных образований порядка проведения земляных работ, выразившееся в производстве земляных работ без разрешения на осуществление земляных работ.
- Нарушение требований правил благоустройства территории муниципального образования, выразившееся в осуществлении всех видов земляных работ, в том числе при капитальных ремонтах инженерных коммуникаций и сооружений, при строительстве линейных объектов, на которые в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, законом субъекта федерации не требуется получение разрешения на строительство, без разрешения (согласования), выданного органом местного самоуправления.
- Нарушение установленного органами местного самоуправления срока обращения за получением разрешения на проведение земляных работ.

Как видим, возможно конструирование специального состава – производства работ с признаком отсутствия разрешения. Бланкетное конструирование происходит через отсылку к требованиям правил благоустройства или иных нормативных актов местного и регионального уровня, при этом признак деяния в котором оно выражается, может быть как в форме действия - производства работ, так и в форме бездействия – отсутствия разрешения, третий вариант – определять деяние как нарушение установленного срока обращения за получением разрешения (распространяющегося на все виды работ, а не только аварийные).

Второй правовой пробел возникает из-за недостаточного соответствия специальных составов тем типичным нарушениям, которые охватывались бланкетным составом, в данном случае это:

а) Размещение грунта и стройматериалов за пределами места производства земляных работ

Может быть сформулировано как:

- Временное хранение строительных материалов, оборудования, техники, используемых при проведении земляных работ, грунта, образовавшегося при проведении земляных работ, за пределами зоны проведения таких работ, а также размещение временных строений и сооружений, используемых при проведении земляных работ, за пределами зоны проведения этих работ.
- Заваливание грунтом пешеходных коммуникаций и проезжей части.

б) Непринятие мер к устранению возникших после производства работ провалов, например:

- Невыполнение требований законов области и муниципальных нормативных правовых актов по восстановлению благоустройства

территории в срок, указанный в разрешении (ордере) на производство земляных и ремонтных работ, по своевременной ликвидации провала или иной деформации дорожного покрытия, вызванных производством работ.

- Непринятие мер по ликвидации провала асфальта (грунта), связанного с производством разрытий.
- Неисполнение заказчиком работ обязанности по обеспечению устранения просадок, провалов, вспучиваний покрытий, трещин, отклонений бортового камня от нормативного горизонтального и вертикального положений, отклонений плитки от нормативного горизонтального и вертикального положений, выкрашиваний и разрушений шва на сопряжении нового и старого покрытия.

в) Прочие нарушения:

- Нарушение требований муниципальных правовых актов к порядку проведения земляных работ, выразившееся в отсутствии:
  - ограждений места проведения земляных работ, несоблюдении требований к их виду, форме либо размерам,
  - настилов и пешеходных мостков,
  - аварийного освещения,
  - звукоизолирующих экранов,
  - объектов размещения строительного мелкогабаритного и крупногабаритного мусора
  - указателей места проведения земляных работ и (или).

Где есть: Калмыкия, Белгородская, Вологодская, Кемеровская, Костромская Нижегородская, Свердловская, Саратовская, Челябинская области, города Москва, Санкт-Петербург

Где целесообразно: Оренбургская, Самарская области, Пермский край, республики Марий Эл, Чувашия.

### **Нарушения, связанные с выгулом собак**

В целом, положения, предусматривающие административную ответственность за нарушения, связанные с выгулом собак, в то или иное время были практически во всех региональных законах. Однако, как и многие другие, они отменялись Верховным судом, поскольку вторгались в компетенцию федерального центра.

В 2020 году вступил в силу закон «Об ответственном обращении с животными», который, вопреки ожиданиям, никак не добавил определенности и качества правового регулирования и в целом является одним из наиболее плохо подготовленных федеральных законов. Вместе с тем, он содержит перечень

полномочий федерального центра, не предусматривающий соответственно установление правил содержания и выгула собак, что открывает дорогу к их установлению субъектами федерации и органами местного самоуправления как минимум полномочий в части благоустройства и общественного порядка.

Распространенные в законодательстве субъектов федерации составы:

- Непринятие мер по уборке произведенных домашними животными загрязнений помещений и мест, относящихся к общему имуществу собственников помещений в многоквартирных домах, мест общего пользования в жилых домах, коммунальных квартирах, а также общественных мест (пешеходных дорожек, тротуаров, скверов, парков, дворов, иных общественных мест).
- Выгул собак без поводка и (или) намордника в случаях, когда использование поводка и (или) намордника является обязательным (также может быть указание «в общественных местах» или «вне специально отведенных мест»).
- Выгул домашних животных на территориях, в отношении которых законодательством субъекта или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления муниципальных образований области установлен запрет на выгул домашних животных (может быть конкретизировано без отсылки: на детских и спортивных площадках, на территориях, прилегающих к детским и образовательным организациям, а также к учреждениям здравоохранения, отдыха и оздоровления; в местах проведения культурно-массовых и спортивных мероприятий).
- Выгул домашних животных («требующих особой ответственности собственника» или «имеющих высоту в холке более сорока сантиметров»), несовершеннолетними, не достигшими четырнадцати лет..
- Выгул домашних животных лицами, находящимися в состоянии алкогольного, токсического, наркотического опьянения.
- Допущение перемещения домашних животных за пределы места их содержания без присмотра.
- Оставление собак гражданами в общественных местах и в местах выгула без присмотра.
- Беспривязное содержание собак, за исключением случаев, установленных законодательством.
- Допущение по неосторожности нападения домашнего животного на человека с причинением вреда здоровью человека, если это деяние не

образует состав преступления, предусмотренного статьей 118 Уголовного кодекса Российской Федерации.

- Натравливание (допущение натравливания) домашнего животного на людей или животных, если указанное деяние не образует состав правонарушения, предусмотренного законодательством Российской Федерации.
- Отсутствие предупреждающей надписи о наличии собаки при входе на земельный участок, находящийся в собственности или пользовании владельца собаки.

Где есть: Ленинградская, Нижегородская, Томская области, республика Башкортостан, города Москва, Санкт-Петербург

Где целесообразно: Кировская, Оренбургская, Пензенская, Самарская, Саратовская области, Пермский край, республики Марий Эл, Мордовия, Чувашия.

Ассоциация Центр общественного взаимодействия  
443099 г. Самара, ул. Куйбышева, д. 48, оф.7  
<http://sicenter.org>  
[sicenter@inbox.ru](mailto:sicenter@inbox.ru)