



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67
тел.: 274-85-18, факс: 274-85-39

27.01.17 № 200-1/17-22-0-3

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по законности и правопорядку

О.А. Петрову

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях»

Вносит депутат Законодательного собрания Ленинградской области
О.А. Петров
Первое чтение

Правовое управление, изучив представленный проект областного закона (далее – законопроект), отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области и не противоречит действующему законодательству.

Вместе с тем к тексту законопроекта имеются следующие замечания.

1. В соответствии с пунктом 3 статьи 1 законопроекта предлагается изложить в новой редакции статью 2.6 областного закона от 2 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях» (далее – областной закон № 47-оз), устанавливающую ответственность за нарушение тишины и покоя граждан.

Действующая редакция указанной статьи областного закона № 47-оз возлагает на физических и юридических лиц обязанность соблюдать тишину и покой граждан в период с 23 до 7 часов.

Законопроектом предлагается увеличить «период тишины» в выходные и нерабочие праздничные дни, определив его с 22 до 10 часов, а также установить дополнительный «период тишины» в дневное время (с 13 до 15 часов).

Правовое управление отмечает, что подобные примеры законодательного регулирования имеются в ряде субъектов Российской Федерации.

Верховный Суд Российской Федерации также достаточно определенно высказался по данному вопросу.

Так, в определении Верховного Суда Российской Федерации от 21 марта 2012 года № 88-АПГ12-1 указано следующее:

«Граждане, находясь в своем жилище, вправе пользоваться тишиной и покоем как в ночное, так и в дневное время. Учитывая, что административная ответственность за нарушение тишины и покоя граждан федеральным законодательством не установлена, следует признать возможным установление такой ответственности законом субъекта Российской Федерации».

На основании изложенного вопрос о внесении предлагаемых изменений в статью 2.6 областного закона № 47-оз относится к категории вопросов целесообразности.

Возвращаясь к обсуждавшемуся ранее вопросу об эффективности применения указанной статьи областного закона № 47-оз (речь идет о проблеме, связанной с составлением протоколов об административных правонарушениях), следует отметить, что попытка решения указанной проблемы была предпринята Законодательным Собранием Еврейской автономной области, представившим в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) проект федерального закона № 1127117-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

Указанным проектом предлагалось установить административную ответственность за нарушение тишины и покоя граждан в ночное время на федеральном уровне, дополнив Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях соответствующей статьей и определив должностных лиц органов внутренних дел (полиции) в качестве уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях.

Однако Правовое управление Государственной Думы и ответственный комитет (Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству) в своих заключениях указали, что административная ответственность за нарушение тишины и покоя граждан в ночное время установлена законодательством большинства субъектов Российской Федерации, поскольку такой вариант правового регулирования позволяет наиболее оперативно решать возникающие в сфере шумового загрязнения проблемы, а также в большей мере отражать в региональном законодательстве определенную специфику субъектов Российской Федерации.

9 декабря 2016 года проект федерального закона № 1127117-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» был отклонен Государственной Думой.

Таким образом, федеральный законодатель предложил субъектам Российской Федерации самостоятельно решать проблемы, связанные с

привлечением к административной ответственности лиц, виновных в нарушении тишины и покоя граждан.

2. В соответствии с пунктом 5 статьи 1 законопроекта предлагается дополнить областной закон № 47-оз новой статьей 2.12, устанавливающей ответственность за размещение объявлений об оказании сексуальных услуг.

Анализ регионального законодательства позволяет сделать вывод о том, что аналогичные нормы содержатся (содержались) в законах ряда субъектов Российской Федерации, при этом положения некоторых из них изучались Верховным Судом Российской Федерации на предмет их соответствия федеральному законодательству.

Следует отметить, что при вынесении решений по двум различным делам Верховный Суд Российской Федерации пришел к противоположным выводам.

Так, определением Верховного Суда Российской Федерации от 11 декабря 2013 года № 570АПГ13-6 признана недействующей статья 6.21 Закона Белгородской области «Об административных правонарушениях», предусматривавшая наложение административного штрафа на граждан, должностных лиц средств массовой информации и юридических лиц за размещение (распространение) объявлений об оказании сексуальных услуг, а равно объявлений, смысл которых подразумевает оказание сексуальных услуг.

В мотивировочной части решения суд указал, что региональный законодатель установил административную ответственность за действия, совершенные в области общественных отношений, связанных с **рекламой**, которые урегулированы **на федеральном уровне** (Федеральный закон от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе») и являются по своей природе **гражданско-правовыми**, поскольку они возникают при осуществлении предпринимательской деятельности и в соответствии со статьей 2 Гражданского кодекса Российской Федерации **должны регулироваться гражданским законодательством**.

А поскольку **гражданское законодательство относится к исключительному ведению Российской Федерации** (пункт «о» части 1 статьи 71 Конституции Российской Федерации), суд пришел к выводу о том, что указанная норма принята **с превышением полномочий, предоставленных субъекту Российской Федерации**.

В определении же от 19 января 2011 года № 16-Г10-59 Верховный Суд Российской Федерации, напротив, указал, что статья 4.2 Кодекса Волгоградской области об административных правонарушениях, устанавливающая административную ответственность за размещение объявлений об оказании сексуальных услуг на зданиях, сооружениях, транспортных средствах и иных объектах, принята **в пределах полномочий органа государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросу, находящемуся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации**.

Принимая во внимание то, что Федеральный закон от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе» не распространяется на объявления физических лиц или юридических лиц, не связанные с осуществлением предпринимательской деятельности, а также то, что деятельность, связанная с предоставлением сексуальных услуг, предпринимательской являться не может, суд пришел к выводу о том, что **распространение объявлений об оказании таких услуг не может быть признано рекламой.**

Кроме того, суд отметил, что размещение объявлений об оказании сексуальных услуг представляет собой административное правонарушение, посягающее на **здоровье и общественную нравственность**, а не правонарушение в области предпринимательской деятельности, к числу которых Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях относит нарушение законодательства о рекламе.

А поскольку общие вопросы воспитания, образования, здравоохранения, защиты семьи, материнства, отцовства и детства находятся **в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации** (пункты «е», «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации), органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе принимать необходимые меры, направленные на реализацию своих полномочий в указанной сфере, в том числе путем установления административной ответственности за совершение административных правонарушений подобного рода.

Правовое управление отмечает, что содержание проектируемой статьи 2.12 областного закона № 47-оз практически дословно воспроизводит положения статьи 4.2 Кодекса Волгоградской области об административных правонарушениях, в отношении которой Верховным Судом Российской Федерации сделан вывод о соответствии федеральному законодательству.

Таким образом, вероятность обжалования (опротестования) статьи 2.12 (в случае ее включения в областной закон № 47-оз) хотя и имеется, однако судебные перспективы в целом следует оценивать как положительные.

Вместе с тем необходимо отметить, что предложенная инициатором законопроекта редакция статьи 2.12, очевидно, не позволит правоприменителям (в рассматриваемом случае – органам местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области) в полной мере отреагировать на такое явление, как размещение объявлений об оказании сексуальных услуг.

Так, в диспозиции указанной статьи достаточно определенно говорится о том, что содержанием размещаемого объявления должно быть предложение об оказании соответствующих услуг.

В этом смысле лица, размещающие объявления, которые непосредственно не содержат такого предложения, а лишь подразумевают его, оказываются вне зоны ответственности, установленной статьей 2.12 областного закона № 47-оз.

Попытка же расширить диспозицию статьи 2.12, дополнительно включив в нее действия, связанные с размещением объявлений, смысл

которых **подразумевает** оказание сексуальных услуг, на практике может привести к возникновению правовой неопределенности, поскольку решать вопрос об отнесении действий, связанных с размещением объявлений, к категории административно наказуемых в каждом конкретном случае будут должностные лица органов местного самоуправления, уполномоченные на составление протоколов об административных правонарушениях, и муниципальные административные комиссии.

Указанная неопределенность, в свою очередь, может послужить дополнительным основанием для обжалования (опротестования) предлагаемой нормы.

3. В соответствии с пунктом 8 статьи 1 законопроекта предлагается дополнить областной закон № 47-оз новой статьей 4.9, устанавливающей ответственность за размещение механических транспортных средств на территориях, занятых зелеными насаждениями, а также на территориях детских и спортивных.

Правовое управление неоднократно высказывало свое мнение по вопросу о возможности включения подобной статьи в областной закон № 47-оз.

Судебная практика по данной проблеме представлена многочисленными решениями Верховного Суда Российской Федерации, которые в ряде случаев противоречат друг другу.

Так, например, в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2006 года № 11-ГО6-7 сделан вывод о том, что субъект Российской Федерации, устанавливая административную ответственность за стоянку транспортных средств на детских площадках, газонах, участках с зелеными насаждениями, действовал в пределах своей компетенции, поскольку перечисленные объекты не являются предметом регулирования Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения». **При таких обстоятельствах, указал суд, правила проезда и стоянки транспортных средств на указанных территориях вопросом федерального значения не являются и могут регулироваться субъектом Российской Федерации самостоятельно.**

Однако в Определении от 17 августа 2011 года № 74-Г11-18 Верховный Суд Российской Федерации пришел к **противоположному выводу**, согласно которому единый порядок дорожного движения на всей территории Российской Федерации устанавливается федеральным нормативным правовым актом - Правилами дорожного движения. При этом порядок остановки и стоянки транспортных средств также регламентирован указанным нормативным правовым актом (раздел 12 «Остановка и стоянка», раздел 17 «Движение в жилых зонах»), административная ответственность за соответствующие нарушения установлена статьями 12.19 («Нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств») и 12.28 («Нарушение правил, установленных для движения транспортных средств в жилых зонах») Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. **Федеральное законодательство не предполагает установления**

дополнительных требований к Правилам дорожного движения в части введения дополнительных запретов для остановки и стоянки транспортных средств и, как следствие – не предполагает возможности установления субъектом Российской Федерации дополнительных мер административной ответственности за их нарушение.

Кроме того, Верховный Суд Российской Федерации в указанном определении отметил, что запрет на проезд и стоянку автомашин, мотоциклов и других видов транспорта на озелененных территориях предусмотрен Правилами создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации (приказ Госстроя России от 15 декабря 1999 года № 153), Правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда (приказ Госстроя России от 27 сентября 2003 года № 170), Санитарными правилами содержания территорий населенных мест (СанПин 42-128-4690-88).

Ответственность за несоблюдение установленных федеральным законодательством правил, стандартов, требований наступает в соответствии с федеральным законодательством (ссылки на конкретную статью Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в решении Верховного Суда Российской Федерации не содержится).

В результате изучения мотивировочной части представленных решений Верховного Суда Российской Федерации правовое управление приходит к следующим выводам:

1) возможность привлечения лиц, размещающих транспортные средства на газонах, детских, спортивных площадках, к административной ответственности по статьям 12.19 («Нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств») и 12.28 («Нарушение правил, установленных для движения транспортных средств в жилых зонах») Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях представляется маловероятной, поскольку ни раздел 12 «Остановка и стоянка», ни раздел 17 «Движение в жилых зонах» Постановления Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года № 1090 «О Правилах дорожного движения» не содержат норм, которые запрещали бы остановку, стоянку или движение транспортных средств по территориям, занятым зелеными насаждениями, объектами спортивной инфраструктуры или объектами социальной инфраструктуры для детей;

2) положения о запрете проезда и стоянки автомашин, мотоциклов, других видов транспорта на озелененных территориях (кроме транзитных дорог общего пользования и дорог, предназначенных для эксплуатации объекта) действительно содержатся в Правилах создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации (Приказ Госстроя России от 15 декабря 1999 года № 153), Правилах и нормах технической эксплуатации жилищного фонда (Приказ Госстроя России от 27 сентября 2003 года № 170), однако анализ положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не позволяет определить, по какой конкретно статье должны привлекаться к

ответственности лица, виновные в нарушении данных запретов (каких-либо разъяснений по этому поводу не содержится и в решениях Верховного Суда Российской Федерации).

При данных обстоятельствах введение административной ответственности за указанное правонарушение законом субъекта Российской Федерации представляется оправданным, но не исключает возможности последующего обжалования (опротестования) данной нормы и ее отмены в судебном порядке.

Указанные в настоящем заключении замечания не препятствуют принятию законопроекта.

Проведенной в рамках настоящего исследования антикоррупционной экспертизой коррупциогенных факторов в представленном законопроекте не выявлено.

Первый заместитель
руководителя аппарата
Законодательного собрания
Ленинградской области –
начальник правового управления



Д.В. Малкин