



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

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

Председателю
постоянной комиссии
по законности и правопорядку

О.А. Петрову

28.04.16 № 4225 1/16-22-0-3

На № _____ от _____

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект областного закона «О соблюдении покоя граждан и тишины в
Ленинградской области»

Внесен депутатами Законодательного собрания Ленинградской области
В.А. Коваленко, В.С. Каторгиной
Первое чтение

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

Вместе с тем к тексту законопроекта имеются следующие замечания, исключающие возможность его принятия Законодательным собранием Ленинградской области.

Административная ответственность за нарушение тишины и покоя граждан в период с 23.00 до 7.00 часов установлена статьей 2.6. областного закона от 2 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях» (далее – областной закон № 47-оз).

Сравнительный анализ действующей редакции статьи 2.6. областного закона № 47-оз и положений законопроекта, внесенного депутатами Законодательного собрания Ленинградской области В.А. Коваленко и В.С. Каторгиной, позволяет сделать вывод о том, что нормы, содержащиеся в статье 2.6 областного закона № 47-оз, практически полностью (за некоторыми исключениями) воспроизведены инициаторами в тексте законопроекта.

Главное отличие законопроекта заключается в том, что его инициаторами дополнительно предлагается ввести норму, в соответствии с которой не допускается совершение действий, нарушающих тишину и покой

граждан, при проведении переустройства и (или) перепланировки жилого помещения в многоквартирном доме и (или) нежилого помещения, не являющегося общим имуществом собственников помещений в многоквартирном доме, иных ремонтных работ в указанных помещениях в период с 19 часов до 9 часов и с 13 часов до 15 часов, а также в воскресенье и нерабочие праздничные дни (часть 1.1 статьи 2 законопроекта).

Правовое управление отмечает, что положения частей 1 и 1.1 статьи 2 законопроекта находятся в определенном противоречии друг с другом, в результате чего общая концепция законопроекта выглядит не вполне логичной.

Так, например, в соответствии с частью 1.1 статьи 2 законопроекта запрещается осуществлять действия, связанные с переустройством (перепланировкой) жилых (нежилых) помещений в многоквартирных домах, а также с производством иных ремонтных работ в данных помещениях, если они влекут нарушение тишины и покоя граждан, в следующие периоды времени: в будние дни и по субботам с 13 до 15 часов и с 19 до 9 часов, а по воскресеньям и в нерабочие праздничные дни – в течение всего дня.

При этом, однако, с учетом положений части 1 статьи 2 законопроекта, в эти же периоды времени разрешается использовать телевизоры, радиоприемники и прочую аппаратуру, играть на музыкальных инструментах, свистеть, кричать, совершать иные действия, сопровождаемые звуками, использовать пиротехнические средства, производить разгрузочно-погрузочные работы и совершать иные действия, влекущие нарушение тишины и покоя граждан (указанные действия запрещается совершать лишь в ночное время, то есть с 23 до 7 часов).

В связи с этим более правильным, возможно, было бы включение работ, связанных с переустройством (перепланировкой) жилых (нежилых) помещений в многоквартирных домах, а также с производством иных ремонтных работ в данных помещениях, в общий перечень действий, нарушающих тишину и покой граждан, а также установление общего правила, в соответствии с которым запрещается нарушение тишины и покоя граждан в период с 23.00 до 7.00 часов в будние дни и с 19.00 до 9.00 часов в выходные и нерабочие праздничные дни, а также с 13.00 до 15.00 часов в будние, выходные и нерабочие праздничные дни в помещениях и на территориях, защищаемых от шумовых воздействий.

Основная же претензия, которая может быть предъявлена к законопроекту, внесенному депутатами Законодательного собрания Ленинградской области В.А. Коваленко и В.С. Каторгиной, заключается в том, что, согласно статье 3 нарушение покоя граждан и тишины в Ленинградской области влечет административную ответственность в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях разграничены полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях.

Так, согласно пункту 3 части 1 статьи 1.3. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии же с пунктом 1 части 1 статьи 1.3.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

В этом смысле концепция инициаторов законопроекта, согласно которой определенные правила устанавливаются нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации (в рассматриваемом случае – законопроектом), а ответственность за их нарушение – федеральным нормативным правовым актом (Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях) находится в противоречии с указанными выше положениями статей 1.3. и 1.3.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Отдельно следует отметить, что в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях отсутствует статья, которая предусматривала бы ответственность за нарушение тишины и покоя граждан.

Данный вывод содержится и в определении Верховного Суда Российской Федерации от 21 марта 2012 года № 88-АПГ12-1, в котором, в частности, указано следующее:

«Граждане, находясь в своем жилище, вправе пользоваться тишиной и покоем как в ночное, так и в дневное время. Причем перечень действий, нарушающих тишину и покой граждан, не может являться исчерпывающим.

Оспариваемой нормой регионального закона об административных правонарушениях установлена административная ответственность за нарушение тишины и покоя граждан, выражающееся в использовании на повышенной громкости звуковоспроизводящих устройств, в том числе установленных на транспортных средствах, балконах или подоконниках.

Разрешая заявление гражданина, привлеченного к административной ответственности по указанной статье регионального закона и полагавшего, что она противоречит части 4 статьи 17 Жилищного кодекса РФ и нарушает его право на пользование квартирой, находящейся в собственности, а также является неопределенной, не устанавливая, какой именно уровень шума (с учетом требований СанПиН 2.1.2.1002-00 «Санитарно-эпидемиологические требования к жилым зданиям и помещениям» и СН 2.2.4/2.1.8.562 «Шум на рабочих местах, в помещениях жилых, общественных зданий и на территории жилой застройки») должен квалифицироваться как нарушение тишины и покоя граждан, суд указал, что региональный законодатель

связывает наступление административной ответственности не с уровнем звучания звуковоспроизводящих устройств, а с нарушением тишины и покоя граждан как таковым, поскольку именно нарушение тишины и покоя приводит к нарушению их права на отдых.

Учитывая, что федеральным законодательством не установлена административная ответственность за использование на повышенной громкости звуковоспроизводящих устройств, нарушающих тишину и покой граждан, следует признать возможным и правильным установление такой ответственности законом субъекта Российской Федерации».

С учетом изложенного, существуют два способа решения рассматриваемого вопроса:

1) норма об административной ответственности за нарушение тишины и покоя граждан может быть введена в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Здесь следует отметить, что 19 января 2016 года депутатом В.С. Петровым в Законодательное собрание Ленинградской области вносился проект федерального закона № 152-1/16-22-0 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», который впоследствии был отозван инициатором;

2) норма об установлении административной ответственности за нарушение тишины и покоя граждан может содержаться в региональном законе об административных правонарушениях (указанные нормы содержатся в законах большинства субъектов Российской Федерации).

Как указывалось ранее, в областном законе № 47-оз имеется статья 2.6, устанавливающая административную ответственность за нарушение тишины и покоя граждан в период с 23.00 до 7.00 часов, в которую при необходимости могут быть внесены изменения, предлагаемые инициаторами рассматриваемого законопроекта.

Здесь следует отметить, что 10 июня 2013 года Советом депутатов муниципального образования «Город Всеволожск» Всеволожского муниципального района Ленинградской области в Законодательное собрание Ленинградской области вносился проект областного закона № 3331-1/13-15-0 «О внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях», который предусматривал установление административной ответственности за нарушение правил проведения шумных ремонтных работ в многоквартирном доме).

В заключении Правительства Ленинградской области на указанный законопроект указывалось, что в целом он не содержит противоречий федеральному законодательству, однако ограничивает право граждан и организаций на проведение ремонта в дневное время.

В соответствии с решением Совета депутатов муниципального образования «Город Всеволожск» Всеволожского муниципального района Ленинградской области от 29 сентября 2013 года № 67 проект областного

закона № 3331-1/13-15-0 «О внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях» был отозван для доработки.

Концепция же, предложенная инициаторами законопроекта, как указывалось ранее, находится в противоречии с положениями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а кроме того, содержит некоторые внутренние противоречия, в силу не может быть рекомендована для принятия Законодательным собранием Ленинградской области.

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

Начальник отдела
правового управления



М.А. Михайлов