

Предварительный анализ Закона города Севастополя от 26 июня 2015 года № 161-ЗС «Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории города Севастополя»

1. Общие положения.

1.1. Объект мониторинга правоприменения:

Закон города Севастополя от 26 июня 2015 года № 161-ЗС «Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории города Севастополя» (далее также – Закон).

Вступил в силу 5 августа 2015 года.

1.2. В Закон вносились изменения Законом города Севастополя от 20 ноября 2015 года № 202-ЗС «О внесении изменения в статью 5 Закона города Севастополя от 26 июня 2015 года № 161-ЗС «Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории города Севастополя».

1.3. Субъекты проведения мониторинга правоприменения:

- 1) постоянный комитет по экономике Законодательного Собрания города Севастополя;
- 2) юридическое управление Аппарата Законодательного Собрания города Севастополя.

1.4. Период проведения мониторинга: 1 января 2017 года – 5 февраля 2018 года.

1.5. Период действия Закона, за который проводился мониторинг его правоприменения, – с 5 августа 2015 года по 30 декабря 2017 года.

1.6. Правовая основа проведения мониторинга правоприменения Закона:

- 1) Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»;
- 2) постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»;
- 3) постановление Законодательного Собрания города Севастополя от 24 ноября 2016 года № 747 «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов в Законодательном Собрании города Севастополя в 2017 году»;
- 4) распоряжение Председателя Законодательного Собрания города Севастополя от 26 января 2017 года № 7-рп «Об утверждении Плана организационно-технических и исследовательских мероприятий нормативных правовых актов, подлежащих мониторингу правоприменения в 2017 году».

2. Цели и задачи проведения мониторинга правоприменения Закона.

2.1. Целями проведения правового мониторинга являются:

- 1) совершенствование Закона;
- 2) выявление, устранение и предотвращение нежелательных последствий действия Закона.

2.2. Основными задачами проведения правового мониторинга:

- 1) выявление и устранение коллизий между нормами Закона и нормами федерального законодательства, а также между нормами самого Закона;
- 2) выявление пробелов в правовом регулировании общественных отношений, являющихся предметом регулирования Закона;
- 3) выявление факторов (в том числе коррупционных), снижающих эффективность реализации Закона и принятых в его обеспечение подзаконных актов;
- 4) оценка эффективности исполнения Закона и принятых в его исполнение подзаконных нормативных правовых актов;
- 5) выявление неэффективных норм, дублирования правовых норм и иных недостатков правового регулирования общественных отношений, являющихся предметом регулирования Закона;
- 6) выявление в Законе ошибок юридико-технического и лингвистического характера, коррупционных факторов;
- 7) выработка предложений по совершенствованию Закона в целом и по устранению пробелов, дублирования норм, коллизий, коррупционных и иных факторов, снижающих эффективность реализации Закона, в частности.

3. Деятельность субъектов мониторинга правоприменения по проведению организационных и исследовательских мероприятий.

Направлены запросы о правоприменительной практике и проблемах, возникающих при применении Закона:

- 1) в Управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Севастополю (далее – УМВД России) от 2 мая 2017 года № 03-15/1343;
- 2) прокурору города Севастополя от 2 мая 2017 года № 03-15/1346;
- 3) в Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Крым и Севастополю от 2 мая 2017 года № 03-15/1347;
- 4) в Севастопольский городской суд от 3 мая 2017 года № 03-15/1344;
- 5) в Арбитражный суд города Севастополя от 13 июля 2017 года № 03-15/2646;
- 6) в Департамент по территориальному развитию и взаимодействию с органами местного самоуправления города Севастополя (далее – Департамент) от 3 октября 2017 года № 03-15/3873, от 16 октября 2017 года № 03-15/4057;
- 7) мировым судьям Балаклавского судебного района от 29 сентября 2017 года № 03-15/3867;
- 8) мировым судьям Ленинского судебного района от 3 октября 2017 года № 03-15/3876;
- 9) мировым судьям Гагаринского судебного района от 3 октября 2017 года № 03-15/3877;
- 10) мировым судьям Нахимовского судебного района от 3 октября 2017 года № 03-15/3878;

11) в Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Севастопольский государственный университет» от 23 мая 2017 года № 03-15/1754.

На большинство запросов по состоянию на 5 февраля 2018 года поступили ответы. Поступившие ответы на запросы обобщены и проанализированы.

Проведен правовой, юридико-технический, лингвистический анализ текста Закона, а также анализ текста Закона, направленный на выявление неэффективных норм, дублирования правовых норм и иных недостатков правового регулирования общественных отношений.

4. Проведение мониторинга правоприменения.

4.1. Анализ Закона.

Закон регулирует отношения, связанные с обеспечением тишины и покоя граждан, предотвращением вредного шумового воздействия, влияющего на здоровье граждан, влекущего нарушение тишины и их покоя в жилых, общественных и производственных помещениях на территории города Севастополя, а также влияющего на окружающую среду, в том числе природу, на открытых территориях города Севастополя (далее – отношения, связанные с обеспечением тишины и покоя граждан).

Правовой основой регулирования данной сферы общественных отношений являются:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ);
- 3) Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ);
- 4) Федеральный закон от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее – Федеральный закон № 52-ФЗ);
- 5) Закон города Севастополя от 26 июня 2015 года № 161-ЗС «Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории города Севастополя».

На уровне субъекта Российской Федерации города федерального значения Севастополя правоотношения, возникающие в сфере обеспечения тишины и покоя граждан, регулирует также Закон города Севастополя от 17 апреля 2015 года № 130-ЗС «Об административных правонарушениях» (далее – Закон № 130-ЗС), устанавливающий административную ответственность за нарушение тишины и покоя граждан.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации данная сфера общественных отношений находится в совместном ведении Российской Федерации (далее также – РФ) и субъектов Российской Федерации (пункты «б» и «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и

принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Согласно статье 3 Федерального закона № 52-ФЗ «законодательство в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из данного Федерального закона, других федеральных законов, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации».

Таким образом, Закон является достаточным и необходимым нормативным правовым актом и принят в пределах полномочий Законодательного Собрания города Севастополя.

Пределы правового регулирования отношений, связанных с обеспечением тишины и покоя граждан.

Закон был принят в целях реализации права граждан на благоприятную среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека, в частности в целях урегулирования отношений, связанных с обеспечением тишины и покоя граждан.

При этом на федеральном уровне не принят специальный нормативный правовой акт, направленный на регулирование правоотношений, являющихся предметом регулирования Закона, однако Федеральным законом № 52-ФЗ субъектам Российской Федерации предоставлено полномочие по принятию законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, контроль за их исполнением, а КоАП РФ установлена возможность принятия субъектами РФ законов, устанавливающих административную ответственность за нарушение законов субъекта РФ.

Таким образом, правовые нормы, устанавливающие конкретные пределы правового регулирования, осуществляемого субъектами РФ в указанной сфере общественных отношений, перечень вопросов, подлежащих урегулированию на уровне субъекта РФ, в федеральном законодательстве отсутствуют.

Однако общие требования для любого нормативного правового акта субъекта РФ, принятого по предметам совместного ведения РФ и её субъектов, а также общие принципы построения системы законодательства РФ, сохраняются и для анализируемого Закона.

При определении пределов правового регулирования отношений, связанных с обеспечением тишины и покоя граждан, необходимо учитывать прямую связь Закона с законом города Севастополя, устанавливающим административную ответственность за нарушение тишины и покоя (статья 4 Закона № 130-ЗС).

Без наличия Закона в составе законодательства города Севастополя обоснованное применение мер административного воздействия к нарушителям тишины и покоя граждан в городе Севастополе невозможно.

Здесь существует и обратная связь: реализация нормы права должна быть обеспечена возможностью применения соответствующей санкции в случае ее нарушения, то есть правовое регулирование, осуществленное Законом, будет неэффективно, если законом города Севастополя не будет предусмотрена административная ответственность за его нарушение.

В случае нарушения физическими и юридическими лицами, в том числе органами государственной власти города Севастополя, положений Закона в отношении указанных лиц должны быть применены меры административной ответственности, что в свою очередь вызывает необходимость предъявления к Закону высоких требований к его качеству и «юридической чистоте».

В соответствии с пунктом 1 статьи 1.1 КоАП РФ законодательство об административных правонарушениях состоит из указанного Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Согласно пункту 1 статьи 1.3.1 КоАП РФ 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.

Как уже упоминалось выше, в городе Севастополе административная ответственность за совершение действий, нарушающих тишину и покой граждан в установленных законодательством города Севастополя защищаемых объектах и на защищаемых территориях, установлена Законом № 130-ЗС.

По своей структуре Закон соответствует требованиям Закона города Севастополя от 29 сентября 2015 года № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя».

Закон состоит из преамбулы и девяти статей.

Постатейный анализ Закона выявил недостатки правового, лингвистического и юридико-технического характера, а также коррупциогенные факторы.

С целью обеспечения простоты восприятия материалов, изложенных в тексте Предварительного анализа Закона, замечания лингвистического характера, содержащие указания на орфографические и пунктуационные ошибки, изложены в отдельном заключении (приложение 1 к настоящему Предварительному анализу).

Замечания правового, юридико-технического и лингвистического характера, а также коррупциогенные факторы, влияющие на содержание правовых норм Закона и их реализацию, изложены ниже.

Кроме того, к настоящему Предварительному анализу прилагаем экспертное заключение Юридического института Севастопольского государственного университета по результатам проведения правовой экспертизы Закона (приложение 2 к настоящему Предварительному анализу).

К преамбуле Закона имеются следующие замечания лингвистического характера.

Лингвистический анализ текста преамбулы и основных понятий, используемых в Законе, в частности, термина «шумовое воздействие», позволяет прийти к выводу о том, что преамбула к сфере действия данного Закона относит «обеспечение тишины и покоя граждан, предотвращение вредного шумового воздействия, влияющего на нарушение тишины и покоя граждан, а также их здоровья», тогда как под термином «шумовое воздействие» понимается «воздействие шума на здоровье граждан в производственных, общественных и жилых зданиях и помещениях, а также на природу и окружающую среду», в связи с чем можно сделать вывод о необходимости дополнения преамбулы Закона правовой нормой о влиянии шумового воздействия на окружающую среду, а именно изложив преамбулу в следующей редакции:

«Настоящий Закон регулирует отношения, связанные с обеспечением тишины и покоя граждан, предотвращением вредного шумового воздействия, влияющего на здоровье граждан, влекущего нарушение тишины и их покоя в жилых, общественных и производственных помещениях на территории города Севастополя, а также влияющего на окружающую среду, в том числе природу, на открытых территориях города Севастополя.»

К статье 1 Закона есть замечания лингвистического и юридико-технического характера.

В указанной статье Закона закрепляются основные используемые в нем термины и понятия.

В связи с тем, что в преамбуле к Закону используется словосочетание «вредное шумовое воздействие, влияющее на нарушение тишины и покоя граждан, а также их здоровья», то определение понятия «защищаемые объекты и территории», используемое в абзаце десятом статьи 1 Закона, после слов «покоя граждан» необходимо дополнить словами «, а также влияющего на их здоровье».

В тексте Закона (в преамбуле, статье 2, частях 1, 3 статье 6, части 3 статьи 7) используется понятие «вредное шумовое воздействие».

Вместе с тем в статье 1 Закона, устанавливающей основные понятия, не содержится определение указанного понятия, что негативно влияет на применение вышеуказанных норм и не позволяет точно квалифицировать (определить) деятельность, объекты, иные используемые Законом юридические конструкции, включающие в себя указанный термин.

Кроме того, при применении Закона не представляется возможным установить критерий определения вредного шумового воздействия, которым прежде всего являются вредные последствия, а именно нарушение тишины и покоя граждан.

Считаем целесообразным ввести понятие «вредное шумовое воздействие» в текст статьи 1 Закона.

Помимо этого, понятия «допустимый уровень шума» и «дневное время», закрепленные в абзацах седьмом и девятом данной статьи, далее в тексте Закона не используются.

Необходимо отметить, что понятие «допустимый уровень шума» установлено в рамках «СН 2.2.4/2.1.8.562-96. 2.2.4. Физические факторы

производственной среды. 2.1.8. Физические факторы окружающей природной среды. Шум на рабочих местах, в помещениях жилых, общественных зданий и на территории жилой застройки. Санитарные нормы», утвержденные постановлением Госкомсанэпиднадзора России от 31 октября 1996 года № 36 (далее – Санитарные нормы, утвержденные постановлением Госкомсанэпиднадзора России № 36).

Так, пунктом 3.4 Раздела III Санитарных норм, утвержденных постановлением Госкомсанэпиднадзора России № 36, установлено, что допустимый уровень шума – это уровень, который не вызывает у человека значительного беспокойства и существенных изменений показателей функционального состояния систем и анализаторов, чувствительных к шуму.

Вместе с тем согласно абзацу седьмому статьи 1 Закона допустимый уровень шума – уровень шумового воздействия на граждан, создаваемый источником шума на защищаемых объектах и территориях, не превышающий допустимых значений, установленных санитарными правилами.

Таким образом, в Законе дано определение понятия «допустимый уровень шума» отлично от понятия, установленного федеральным законодательством.

На основании вышеизложенного неиспользуемые в Законе понятия «допустимый уровень шума» и «дневное время» подлежат исключению из текста статьи 1 Закона.

Кроме того, определение термина «шумовое воздействие» в абзаце шестом статьи 1 Закона необходимо дополнить словами о том, что шум воздействует на нарушение тишины и покоя граждан.

К статье 2 Закона имеются замечания юридико-технического и лингвистического характера.

Статьей 2 Закона установлен перечень объектов и территорий, защищаемых от вредного шумового воздействия на здоровье граждан, который включает в себя в том числе придомовые территории многоквартирных жилых домов и частных домовладений (пункт 6 статьи 2 Закона).

Вместе с тем пункт 7 статьи 2 Закона также относит к объектам и территориям, защищаемым от вредного шумового воздействия на здоровье граждан, места отдыха граждан на территориях муниципальных округов, **на придомовых территориях**, в том числе детские, игровые и спортивные площадки.

Таким образом, пункт 7 статьи 2 Закона дублирует норму, закрепленную в части 6 статьи 2 Закона, в части отнесения придомовых территорий к объектам, защищаемым от вредного шумового воздействия.

На основании изложенного словосочетание «на придомовых территориях,» подлежит исключению из пункта 7 статьи 2 Закона.

В соответствии с Законом города Севастополя от 3 июня 2014 года № 17-ЗС «Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе» необходимо пункт 7 статьи 2 Закона после слов «муниципальных округов» дополнить словами «города Севастополя».

В законодательных актах необходимо использовать стойкие лингвистические конструкции, присущие типологической специфике юридических документов, в связи с чем в **пункте 8 статьи 2 Закона** необходимо:

- 1) слово «городские» исключить;
- 2) после слова «культуры» дополнить словами «города Севастополя».

К статье 3 Закона отсутствуют замечания правового, юридико-технического и лингвистического характера.

К статье 4 Закона имеются замечания юридико-технического характера.

С целью верного указания ссылки на структурную единицу Закона в **пункте 3 статьи 4 Закона** необходимо:

- 1) после слов «пунктами 1–5» исключить слова «части 1»;
- 2) после слов «пунктами 1 и 3» исключить слова «части 1».

К статье 5 Закона имеются замечания лингвистического и правового характера, а также в статье выявлен коррупциогенный фактор.

Частью 1 статьи 5 Закона установлено, что действиями, нарушающими тишину и покой граждан на защищаемых объектах и территориях, признаются действия, оказывающие шумовые воздействия, указанные в статье 3 Закона, совершенные в периоды времени, в которые не допускается нарушение тишины и покоя, кроме случаев, предусмотренных статьей 5 Закона.

Исходя из буквального толкования названной нормы, нарушением тишины и покоя может считаться совершение любых действий, создающих шумовое воздействие.

Вместе с тем для квалификации действия, нарушающего тишину и покой, как административного правонарушения необходимо определить все элементы состава административного правонарушения, включающие в себя:

- 1) объект административного правонарушения;
- 2) объективную сторону административного правонарушения;
- 3) субъект административного правонарушения;
- 4) субъективную сторону административного правонарушения.

При определении действий, нарушающих тишину и покой, законодатель не раскрыл такой элемент юридического состава правонарушения, как объективная сторона правонарушения, включающая в себя такой признак, как последствия (общественно опасные (вредные) деяния).

Объективная сторона административного правонарушения в сфере обеспечения тишины и покоя граждан выражается в использовании на повышенной громкости звуковоспроизводящих устройств, **если такое использование нарушает тишину и покой граждан.**

Указанные выводы подтверждаются судебной практикой (определение Верховного суда Российской Федерации от 21 марта 2012 года № 88-АПГ12-1).

Таким образом, часть 1 статьи 5 Закона после словосочетания «настоящей статьей» следует дополнить словосочетанием «, повлекшие нарушение тишины и покоя граждан».

Пунктом 5 части 2 статьи 5 Закона установлено, что положения части 1 статьи 5 Закона не распространяются на действия, за совершение которых в

соответствии с действующим федеральным законодательством и законодательством города Севастополя установлена юридическая ответственность.

На федеральном уровне административная ответственность за правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность, предусмотрена главой 6 КоАП РФ.

В городе Севастополе административная ответственность за совершение действий, нарушающих тишину и покой граждан, предусмотрена Законом № 130-ЗС.

Необходимо отметить, что согласно пункту 5 статьи 4.1 КоАП РФ никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение.

Формулировка пункта 5 части 2 статьи 5 Закона не дает понимания, какие действия, влекущие наложение юридической ответственности, исключают распространение на них части 1 статьи 5 Закона. При буквальном прочтении указанной нормы права определяется следующее её смысловое содержание: действиями, нарушающими тишину и покой граждан на защищаемых объектах и территориях, **не признаются** любые действия, за совершение которых федеральным законодательством и законодательством города Севастополя установлена юридическая ответственность, то есть если за какие-либо действия уже предусмотрена уголовная, административная, дисциплинарная, материальная, гражданско-правовая ответственность (виды юридической ответственности), то они уже не признаются действиями, нарушающими тишину и покой, и не влекут за собой наложение административного наказания в соответствии со статьей 4 Закона № 130-ЗС. Например, в случае производства ремонтных, строительных, погрузочно-разгрузочных работ, подпадающих под состав правонарушения, установленного статьей 4 Закона № 130-ЗС (то есть нарушающих тишину и покой граждан в установленных законодательством города Севастополя защищаемых объектах и на защищаемых территориях), на лицо, их производящее, в соответствии с законодательством может быть наложена дисциплинарная ответственность либо иной вид юридической ответственности (например, уголовная за преступление в сфере экономики или преступление против общественной безопасности), объективно не связанный с посягательством на право граждан «на тишину и покой», то по смыслу статьи 5 Закона данные действия уже не могут быть квалифицированы как нарушающие тишину и покой.

Таким образом, пункт 5 части 2 статьи 5 Закона должен по сути воспроизвести изложенный выше принцип административной ответственности, исключаяющий ее наложение дважды за одно и то же административное правонарушение, но применительно к действиям, нарушающим тишину и покой граждан, за которые установлена ответственность статьей 4 Закона № 130-ЗС.

На основании изложенного и с учетом законодательной практики субъектов Российской Федерации предлагается изложить указанный пункт Закона в следующей редакции:

«5) правонарушения, за которые Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность.».

В пункте 3 части 2 статьи 5 Закона используется понятие «религиозный культ», не предусмотренное действующим законодательством. Вместе с тем в пункте 1 статьи 3 Федерального закона от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» закреплено понятие «религиозные обряды и церемонии».

Употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера является коррупциогенным фактором «юридико-лингвистическая неопределенность».

Кроме того, к статье 5 Закона имеются замечания лингвистического характера.

Так, в статье 1 Закона определяется понятие «территория города Севастополя». Однако в пункте 1 части 2 статьи 5 Закона используется словосочетание «территория города». В целях единообразия понятийно-терминологического аппарата слова «территория города» необходимо заменить словами «территория города Севастополя».

К статье 6 Закона имеются замечания правового, юридико-технического и лингвистического характера, а также выявлены коррупциогенные факторы.

Часть 1 статьи 6 Закона устанавливает, что при планировании и застройке территории города Севастополя, а также при эксплуатации производственных и общественных помещений, зданий, сооружений, оборудования и транспорта, жилых помещений, расположенных на его территории, должны быть предусмотрены мероприятия по соблюдению установленных санитарных правил по предупреждению вредного шумового воздействия на здоровье граждан, включая соблюдение требований, предусмотренных Федеральным законом № 52-ФЗ.

В соответствии с частью 1 статьи 39 Федерального закона № 52-ФЗ на территории Российской Федерации действуют федеральные санитарные правила, утвержденные федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Кроме того, согласно части 3 статьи 39 Федерального закона № 52-ФЗ соблюдение санитарных правил является обязательным для граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

Пунктом 9 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» определено, что существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения),

обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Вместе с тем часть 1 статьи 6 Закона не содержит конкретных правил поведения и не порождает правовых последствий в виде санкций за невыполнение мероприятий по соблюдению санитарных правил по предупреждению вредного шумового воздействия на здоровье граждан, а лишь дублирует положения федерального законодательства в части соблюдения санитарных правил. Так, частью 1 статьи 6 Закона не определен исчерпывающий перечень мероприятий по соблюдению установленных санитарных правил по предупреждению вредного шумового воздействия на здоровье граждан, не конкретизированы лица, осуществляющие данные мероприятия, а также не установлена процедура проведения мероприятий (сроки, время, контроль и иное), что приводит к отсутствию четкой регламентации действий лиц по выполнению указанной в части 1 статьи 6 Закона обязанности.

На основании вышеизложенного указанная норма содержит признаки коррупциогенного фактора «наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права», выраженного в установлении неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к организациям, в связи с чем рекомендуем либо признать часть 1 статьи 6 Закона утратившей силу, либо изложить ее в новой редакции с учетом представленных выше замечаний.

Частью 2 статьи 6 Закона установлено, что при размещении аэродромов и вертолетных площадок на территории города Севастополя должно учитываться шумовое воздействие полетов авиации на здоровье граждан. Районы строительства и реконструкция существующих аэродромов и вертолетных площадок должны согласовываться со специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области обороны, федеральным органом исполнительной власти в области гражданской авиации, другими федеральными органами исполнительной власти, имеющими летательные аппараты государственной, экспериментальной и (или) гражданской авиации, а также с органами исполнительной власти города Севастополя.

Вместе с тем вопрос согласования районов строительства и реконструкции существующих аэродромов и вертолетных площадок с федеральными органами государственной власти детально урегулирован на федеральном уровне.

Так, согласно статье 45 Воздушного кодекса Российской Федерации строительство и реконструкция аэродромов, аэропортов и объектов единой системы организации воздушного движения регулируются законодательством о градостроительной деятельности.

Кроме того, статья 47 Воздушного кодекса Российской Федерации регулирует особенности размещения объектов на приаэродромной территории.

Таким образом, необходимость урегулирования вопросов, указанных в части 2 статьи 6 Закона, на региональном уровне отсутствует.

Помимо этого, обращаем внимание на то, что вопросы деятельности федеральных органов государственной власти, в том числе и их полномочия, по согласованию строительства и реконструкции аэродромов и вертолетных площадок находятся в ведении РФ и не могут регулироваться законодательством субъектов РФ.

Так, согласно пункту 1 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 года № 1082, Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны. Руководство деятельностью Министерства обороны Российской Федерации осуществляет Президент Российской Федерации.

В соответствии с пунктами 1, 2 Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 396, Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации). Федеральное агентство воздушного транспорта находится в ведении Министерства транспорта Российской Федерации.

Еще одним недостатком части 2 статьи 6 Закона является отсутствие указания в анализируемой структурной единице конкретных органов исполнительной власти города Севастополя, с которыми необходимо согласовывать районы строительства и реконструкцию существующих аэродромов и вертолетных площадок, что может повлечь трудности применения указанной нормы на практике.

Помимо этого, правовые замечания имеются к **части 3 статьи 6 Закона**, согласно которой ведение строительных и ремонтных работ, влекущих возникновение вредного шумового воздействия, кроме дорожно-ремонтных работ, должно проводиться в рабочие дни и согласовываться с органами, осуществляющими государственный санитарно-эпидемиологический надзор за выполнением санитарных правил.

Организация федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора предусмотрена главой VI Федерального закона № 52-ФЗ.

Согласно пункту 3 статьи 46 Федерального закона № 52-ФЗ организацию федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора осуществляет руководитель федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, – Главный государственный санитарный врач Российской Федерации, а также руководители его территориальных органов.

Дополнительное регулирование в Законе вопроса согласования ведения строительных и ремонтных работ с органами, осуществляющими

государственный санитарно-эпидемиологический надзор за выполнением санитарных правил, выходит за рамки компетенции субъекта Российской Федерации города Севастополя.

Кроме того, **часть 3 статьи 6 Закона** не конкретизирует места проведения строительных и ремонтных работ, подлежащих согласованию с органами, осуществляющими государственный санитарно-эпидемиологический надзор за выполнением санитарных правил.

Таким образом, из содержания указанной нормы следует, что такому согласованию подлежат любые строительные и ремонтные работы, влекущие возникновение вредного шумового воздействия, независимо от места их проведения, что подпадает под признаки коррупциогенного фактора, выраженного в отсутствии или неопределенности сроков, условий или оснований принятия решения, то есть в «широте дискреционных полномочий».

В дополнение к вышеизложенному указание в части 3 статьи 6 Закона на обязанность проведения строительных и ремонтных работ, влекущих возникновение вредного шумового воздействия, кроме дорожно-ремонтных работ, строго в рабочие дни противоречит положениям статьи 4 Закона.

Так, пунктом 3 статьи 3 Закона производство ремонтных, строительных, погрузочно-разгрузочных работ отнесено к действиям, оказывающим шумовое воздействие.

Поскольку в соответствии с частью 1 статьи 5 Закона действиями, нарушающими тишину и покой граждан на защищаемых объектах и территориях, признаются действия, оказывающие шумовые воздействия, указанные в статье 3 Закона, то на проведение строительных и ремонтных работ распространяются положения статьи 4 Закона, устанавливающей периоды времени, в которые не допускается нарушение тишины и покоя граждан.

Таким образом, как следует из нормы статьи 4 Закона выполнение строительных и ремонтных работ может проводиться:

- 1) в период с 7 часов до 13 часов по местному времени, с 15 часов до 22 часов по местному времени – с понедельника по пятницу;
- 2) в период с 8 часов до 13 часов по местному времени, с 15 часов до 23 часов по местному времени – в выходные дни, а также в установленные федеральным законодательством и законодательством города Севастополя нерабочие праздничные дни.

Указанное расхождение положений статьи 4 и части 3 статьи 6 Закона, заключающееся в установлении разных периодов времени, в которые не допускается выполнение строительных и ремонтных работ, ведет к возникновению внутренних противоречий и является коррупциогенным фактором «нормативные коллизии».

Частью 4 статьи 6 Закона установлено, что в целях обеспечения безопасности шумового воздействия на здоровье граждан в обязательном порядке, в соответствии с санитарными правилами, проводятся производственный контроль, инструментальные исследования и испытания параметров шумового воздействия.

Обращаем внимание на то, что правоотношения, возникающие в связи с проведением производственного контроля, урегулированы федеральным законодательством. Так, частью 1 статьи 32 Федерального закона № 52-ФЗ установлено, что производственный контроль, в том числе проведение лабораторных исследований и испытаний, за соблюдением санитарно-эпидемиологических требований и выполнением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий в процессе производства, хранения, транспортировки и реализации продукции, выполнения работ и оказания услуг, а также за условиями труда осуществляется индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами в целях обеспечения безопасности и (или) безвредности для человека и среды обитания таких продукции, работ и услуг. Частью 2 указанной статьи закреплено, что производственный контроль осуществляется в порядке, установленном техническими регламентами или применяемыми до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов санитарными правилами, а также стандартами безопасности труда, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Таким образом, определение в Законе необходимости проведения производственного контроля является излишним и дублирует положения федерального законодательства. Кроме того, указанная правовая норма в той форме, в которой она изложена (нет субъекта обязанности и условий ее исполнения), не содержит в себе правила поведения и не может порождать правовых последствий.

На основании вышеизложенного рекомендуем признать статью 6 Закона утратившей силу.

К статье 7 Закона имеются замечания правового и лингвистического характера, а также в статье выявлены коррупциогенные факторы.

Согласно **части 1 статьи 7 Закона** деятельность владельцев источников шума, воздействующих на здоровье граждан в жилых домах, в организациях торговли, общественного питания, бытового обслуживания и учреждениях культуры, допускается только при выполнении ими необходимых шумозащитных мероприятий и мероприятий по звукоизоляции при положительном заключении органов, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор за выполнением санитарных правил.

Между тем санитарно-эпидемиологические заключения выдаются только в установленных Федеральным законом № 52-ФЗ случаях, в числе которых не значатся заключения о соответствии шумозащиты и звукоизоляции вышеназванных объектов.

Таким образом, часть 1 статьи 7 Закона требуется привести в соответствие с Федеральным законом № 52-ФЗ путем исключения из неё положений о наличии положительного заключения органов, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор за выполнением санитарных правил.

Кроме того, в указанной структурной единице не определен конкретный перечень мероприятий и результатов деятельности владельцев источников шума

по выполнению ими шумозащитных и шумоизолирующих мероприятий, что указывает на признаки такого коррупциогенного фактора, как «наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права».

На основании изложенного рекомендуем внести изменения в Закон путем указания в нем исчерпывающего перечня мероприятий и результатов деятельности владельцев источников шума по выполнению ими шумозащитных и шумоизолирующих мероприятий, органов, осуществляющих контроль за выполнением владельцами источников шума указанных мероприятий, а также меры ответственности за невыполнение данных мероприятий.

С учетом того, что нарушение положений части 1 статьи 7 Закона может быть определено в перспективе как административное правонарушение, необходимо четко определить объективную сторону административного правонарушения с целью возможности установления сотрудниками УМВД России, а также Департаментом состава административного правонарушения.

Частью 2 статьи 7 Закона установлено, что при устройстве систем отопления, вентиляции и кондиционирования воздуха в помещениях предприятий, учреждений и организаций, **расположенных в жилых домах**, уровни шумового воздействия не должны превышать допустимых значений, установленных санитарными правилами.

Согласно **части 3 статьи 7 Закона** в организациях, размещаемых **в жилых домах** и имеющих источники вредного шумового воздействия, не допускается оборудование машинных отделений, холодильных камер, грузоподъемников и других источников шума непосредственно под жилыми помещениями.

В законодательстве Российской Федерации выделяются жилые дома двух видов: многоквартирные жилые дома, а также жилые дома индивидуального жилищного фонда.

В свою очередь, многоквартирный жилой дом как специфический комплексный объект состоит из жилых и нежилых помещений.

При этом в соответствии с частями 1 и 3 статьи 17 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее также – ЖК РФ) жилое помещение предназначено для проживания граждан, в жилых помещениях не допускается размещение промышленных производств.

Часть 2 статьи 17 Жилищного кодекса Российской Федерации допускает использование жилого помещения для осуществления профессиональной деятельности или индивидуальной предпринимательской деятельности проживающими в нем на законных основаниях гражданами, если это не нарушает права и законные интересы других граждан, а также требования, которым должно отвечать жилое помещение.

Частью 4 статьи 17 Жилищного кодекса Российской Федерации установлено, что пользование жилым помещением осуществляется с учетом соблюдения прав и законных интересов проживающих в этом жилом помещении граждан, соседей, требований пожарной безопасности, санитарно-гигиенических, экологических и иных требований законодательства,

а также в соответствии с правилами пользования жилыми помещениями, утвержденными уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

К жилым помещениям ЖК РФ в части 1 статьи 16 относит:

- 1) жилой дом, часть жилого дома;
- 2) квартира, часть квартиры;
- 3) комната.

Таким образом, с учетом норм Жилищного кодекса Российской Федерации и используемых им терминов (жилое и нежилое помещение, жилой дом, многоквартирный жилой дом) части 3 и 4 статьи 7 Закона, использующие термин жилой дом, который может быть и индивидуальным жилым строением (а если следовать терминологии ЖК РФ является индивидуально-определенным зданием, которое состоит из комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании (часть 2 статьи 16) и многоквартирным домом, включающими и жилые, и нежилые помещения, необходимо скорректировать. В противном случае данные нормы не согласуются с ЖК РФ, а использование некорректного термина «жилые дома» приводит к противоречию части 3 статьи 7 Закона части 2 статьи 17 Жилищного кодекса Российской Федерации, допускающей использование жилого помещения для осуществления профессиональной деятельности.

Помимо этого, в силу отсутствия в Законе определения понятия «вредное шумовое воздействие» из буквального толкования части 3 статьи 7 Закона можно сделать вывод о том, что оборудование организациями, размещаемыми в жилых домах, машинных отделений, холодильных камер, грузоподъемников и других источников шума, производящих шумовое воздействие даже в пределах установленных санитарных правил, непосредственно под жилыми помещениями не допускается.

Критерии, по которым шумовое воздействие будет расцениваться как вредное, законодательством не установлены.

Таким образом, по вышеназванным основаниям часть 3 статьи 7 Закона содержит признаки коррупциогенного фактора «наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права».

Кроме того, согласно частям 1, 3 статьи 39 Федерального закона № 52-ФЗ на территории Российской Федерации действуют федеральные санитарные правила, утвержденные федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Соблюдение санитарных правил является обязательным для граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

Таким образом, части 2, 3 статьи 7 Закона не осуществляют самостоятельного правового регулирования, поскольку вопрос соблюдения санитарных правил юридическими лицами уже урегулирован на уровне федерального законодательства.

На основании вышеизложенного рекомендуем части 2, 3 статьи 7 Закона признать утратившими силу.

Частью 4 статьи 7 Закона установлено, что в случае нарушения организациями и индивидуальными предпринимателями требований, предусмотренных частями 1–3 статьи 7 Закона, деятельность таких организаций и индивидуальных предпринимателей подлежит приостановлению в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством города Севастополя об административных правонарушениях.

Виды административных наказаний установлены статьей 3.2 КоАП РФ.

В соответствии с пунктом 9 статьи 3.2 КоАП РФ за совершение административных правонарушений может устанавливаться и применяться административное приостановление деятельности.

Частью 3 статьи 3.2 КоАП РФ установлено, что административные наказания, перечисленные в пунктах 3–11 указанной статьи, устанавливаются только КоАП РФ.

Поскольку за субъектом Российской Федерации не закреплено полномочие по установлению такого вида административного наказания, как административное приостановление, то можно сделать вывод о противоречии части 4 статьи 7 Закона части 3 статьи 3.2 КоАП РФ.

Таким образом, рекомендуем признать часть 4 статьи 7 Закона утратившей силу.

Кроме того, в качестве владельцев источника шума в части 2 статьи 7 Закона выступают предприятия, учреждения и организации, в части 3 статьи 7 – организации, а в части 4 указанной статьи – организации и индивидуальные предприниматели, что является дефектом правового регулирования и подлежит устранению.

К статье 8 Закона имеются замечания правового характера.

В соответствии со статьей 8 Закона нарушение тишины и покоя граждан влечет ответственность виновных лиц в соответствии с законами города Севастополя.

Вместе с тем административная ответственность за нарушение тишины и покоя граждан в городе Севастополе установлена статьей 4 Закона № 130-ЗС.

Статьей 1 Закона № 130-ЗС предусмотрено, что законодательство города Севастополя об административных правонарушениях состоит из указанного Закона. Установление административной ответственности на территории города Севастополя иными законами города Севастополя или нормативными правовыми актами органов государственной власти города Севастополя (их должностными лицами) и органами местного самоуправления в городе Севастополе не допускается.

Таким образом, в статью 8 Закона необходимо внести соответствующее изменение путем указания в нем ссылки на Закон № 130-ЗС.

К статье 9 Закона отсутствуют замечания правового характера, дублирующие нормы и иные недостатки правового регулирования, а также замечания юридико-технического и лингвистического характера.

Необходимо отметить, что в отношении Закона оценка регулирующего воздействия не проводилась.

4.2. Характеристика (оценка) хода реализации (применения) норм Закона.

4.2.1. По информации, представленной УМВД России сотрудниками УМВД России в течение 2017 года осуществлено 446 выездов (прибытий) на места совершения административных правонарушений, предусмотренных статьей 4 Закона № 130-ЗС за совершение действий, нарушающих тишину и покой граждан, по поступившим заявлениям и сообщениям.¹ В случаях, где правонарушители были установлены и опрошены, материалы были направлены в уполномоченный по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 4 Закона № 130-ЗС, орган государственной власти для решения вопроса о привлечении к административной ответственности правонарушителей. Таким органом в городе Севастополе является Департамент.

Согласно информации, представленной Департаментом, за период январь–март 2017 года протоколы об административных правонарушениях не составлялись в связи с непоступлением в Департамент обращений граждан о нарушениях тишины и покоя, а также с проведением в Департаменте организационно-штатных мероприятий, связанных с ликвидацией отделов по Балаклавскому, Гагаринскому, Ленинскому и Нахимовскому районам и сокращением должностей лиц, уполномоченных на составление протоколов распоряжением Губернатора № 171-РГ.²

За период апрель–декабрь 2017 года уполномоченными должностными лицами Департамента составлено 58 протоколов по статье 4 Закона № 130-ЗС по выявленным фактам нарушения тишины и покоя и материалам проверок, проведенных районными отделами УМВД России по обращениям граждан³.

На основании статьи 12 Закона № 130-ЗС протоколы и материалы дел об административных правонарушениях направлены для рассмотрения мировым судьям районных судебных участков города Севастополя.

При этом в период с 9 января 2017 года по 24 ноября 2017 года судами города Севастополя рассмотрено 25 дел об административных правонарушениях по статье 4 Закона № 130-ЗС. В 2015–2016 годах в производстве судов города Севастополя дела об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена статьей 4 Закона № 130-ЗС, отсутствовали.

Следует отметить, что перечень должностных лиц Департамента, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, был утвержден только 6 декабря 2016 года распоряжением

¹ Письмо УМВД России по городу Севастополю от 5 июня 2017 года № 1/2454

² Письмо Департамента по территориальному развитию и взаимодействию с органами местного самоуправления города Севастополя от 4 октября 2017 года № 2311/02.01 (далее – письмо Департамента № 2311/02.01)

³ Письмо Департамента по территориальному развитию и взаимодействию с органами местного самоуправления города Севастополя от 26 декабря 2017 года № 327/ДТР/ИСХ

Губернатора города Севастополя от 5 декабря 2016 года № 171-РГ «Об утверждении перечня должностных лиц Департамента по территориальному развитию и взаимодействию с органами местного самоуправления города Севастополя, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» (далее – распоряжение Губернатора № 171-РГ). Таким образом, отсутствие в 2015–2016 годах правового закрепления перечня лиц, уполномоченных составлять указанные протоколы, препятствовало успешной реализации норм Закона.

Таким образом, в 2017 году из 446 выездов (прибытий) сотрудников УМВД России на места совершения административных правонарушений, предусмотренных статьей 4 Закона, сотрудниками Департамента подготовлено всего 58 протоколов, а судами города Севастополя рассмотрено 25 дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 4 Закона № 130-ЗС.

Указанное свидетельствует о крайне низкой степени организации процесса подготовки материалов для рассмотрения дел об административных правонарушениях, а также о фрагментарности процесса наложения административного наказания за нарушение тишины и покоя и о необходимости детальной проработки на законодательном уровне всех элементов состава правонарушения в области нарушения тишины и покоя граждан.

Информация о практике реализации статей 6 и 7 Закона в Законодательное Собрание города Севастополя не поступала. Мониторинг информационного пространства также не дал информации о практике реализации указанных норм права. Это может являться показателем того, что статьи 6 и 7 Закона не применяются в силу своей низкой регуляторной способности (неспособности осуществлять правовое регулирование общественных отношений) и являются «мертвыми нормами».

Одновременно сообщаем о том, что в адрес депутатов Законодательного Собрания города Севастополя поступали обращения граждан о неэффективности применения норм Закона, в частности о низком уровне организации подготовки материалов уполномоченными органами для последующего рассмотрения дел об административных правонарушениях по статье 4 Закона № 130-ЗС в судебном порядке, а также о невыполнении организациями шумозащитных мероприятий, предусмотренных частью 1 статьи 7 Закона.

Вышеуказанное свидетельствует о наличии на территории города Севастополя проблем правоприменения Закона и актуальности для жителей города Севастополя проблемы обеспечения тишины и покоя на его территории.

4.3. Проблемы реализации Закона.

4.3.1. Закон как объект мониторинга правоприменения в первую очередь представляет интерес не сам по себе, а с точки зрения вопроса реализации административных санкций за его неисполнение, поскольку в судебных

процессах о применении мер административного принуждения, как правило, наглядно проявляются недостатки материальных норм.

Как уже упоминалось выше, административная ответственность за совершение действий, нарушающих тишину и покой граждан, предусмотрена статьей 4 Закона № 130-ЗС.

Однако организация административной практики в органах исполнительной власти города Севастополя остается на достаточно низком уровне, не решен вопрос о привлечении сотрудников УМВД России к реализации Закона.

Основной организационно-правовой проблемой применения Закона является отсутствие в городе Севастополе у сотрудников УМВД России полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами города Севастополя.

В соответствии с абзацем вторым части 2 статьи 28.3 КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) в случае, если передача этих полномочий предусматривается соглашениями между федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий.

Однако несмотря на детальное урегулирование в федеральном законодательстве вопроса делегирования должностным лицам УМВД России части полномочий субъекта Российской Федерации по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, указанные положения так и остались нереализованными в городе Севастополе.

До настоящего времени соглашение между Правительством Севастополя и Министерством внутренних дел Российской Федерации по вопросу передачи полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 4 Закона № 130-ЗС, должностным лицам УМВД России не достигнуто.

Статистика «холостых» выездов сотрудников УМВД России на места совершения административных правонарушений, предусмотренных статьей 4 Закона № 130-ЗС, за 2017 год (по результатам 446 выездов составлено 58 протоколов, рассмотрено мировыми судьями – 25 административных дел, итого «холостых» выездов – 421) показывает острую необходимость предоставления сотрудникам УМВД России полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях по указанной категории дел. Такая низкая эффективность реализации Закона в части наложения административной ответственности связано в том числе с тем, что доказательная база

правонарушений в материалах дел, переданных в Департамент, отсутствует, виновные лица не установлены, достоверные доказательства событий административных правонарушений отсутствуют.⁴ Эти недостатки могут быть устранены, если лицам, реагирующим на вызовы граждан в случаях нарушения тишины и покоя, было предоставлено полномочие по составлению протокола об административном правонарушении и представления его в суд.

Таким образом, вопрос о наделении в рамках соглашений должностных лиц УМВД России полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 4 Закона № 130-ЗС, в целях оперативности реагирования уполномоченных органов на нарушения тишины и покоя, а также сокращения длительности процедур, предшествующих судебному производству, остается открытым.

4.3.2. Проблемой реализации Закона по мнению Департамента является отсутствие в Законе:

1) конкретного перечня мероприятий и результата деятельности владельцев источников шума по выполнению ими шумозащитных и шумоизолирующих мероприятий;

2) полномочий органов, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор за выполнением санитарных правил, по выдаче заключений владельцам источников шума о возможности деятельности в заведениях только при выполнении ими шумозащитных и шумоизолирующих мероприятий.

В качестве предложений по совершенствованию действующего правового регулирования общественных отношений в сфере обеспечения тишины и покоя Департамент внес предложение о внесении изменений в статью 7 Закона для определения конкретного перечня мероприятий владельцев источников шума по выполнению ими шумозащитных и шумоизолирующих мероприятий, а также полномочий органов, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор за выполнением санитарных правил, по выдаче заключений владельцам источников шума о возможности деятельности в заведениях только при выполнении ими шумозащитных и шумоизолирующих мероприятий.

Проведенный анализ как самого действующего законодательства, регулирующего общественные отношения, возникающие в сфере обеспечения тишины и покоя, так и практики его применения позволяет сделать вывод о целесообразности внесения изменений, касающихся определения перечня мероприятий и результата деятельности владельцев источников шума по выполнению ими шумозащитных и шумоизолирующих мероприятий, и возможном положительном эффекте указанных изменений.

Вместе с тем предложение по определению в Законе полномочий органов по выдаче заключений владельцам источников шума невозможно реализовать, поскольку, как отмечалось ранее, санитарно-эпидемиологические заключения

⁴ Письмо Департамента по территориальному развитию и взаимодействию с органами местного самоуправления города Севастополя от 26 сентября 2017 года № 2263/02.03

выдаются только в установленных Федеральным законом № 52-ФЗ случаях, в числе которых не значатся заключения о соответствии шумозащиты и звукоизоляции вышеназванных объектов.

4.3.3. Мировыми судьями города Севастополя также отмечаются недостатки Закона, проявляющиеся при его применении в ходе рассмотрения дел по административным правонарушениям, предусмотренным статьей 4 Закона № 130-ЗС и вынесения постановления по делу об административном правонарушении.

Так, мировой судья судебного участка № 10 Гагаринского судебного района А.М.Карнаухов отмечает трудности в определении надлежащего субъекта административного правонарушения: собственника квартиры, в которой производился ремонт в период с 13-00 часов до 15-00 часов, либо непосредственного работника, который осуществлял строительные работы в указанное время, поскольку в Законе отсутствует определение лица, ответственного за обеспечение тишины и покоя на объектах и территориях, защищаемых от вредного шумового воздействия на здоровье граждан.

А.М.Карнаухов предлагает в целях совершенствования правового регулирования правоотношений, возникающих в сфере обеспечения тишины и покоя граждан, конкретизировать в Законе категории лиц, которые непосредственно несут ответственность за действия, нарушающие тишину и покой, применительно к каждой категории объектов и территорий, защищаемых от вредного шумового воздействия на здоровье граждан.

4.4. Судебная практика.

Мировые судьи города Севастополя были наделены полномочием по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 4 Закона № 130-ЗС, Законом города Севастополя от 28 июня 2017 года № 352-ЗС Закон города Севастополя «О внесении изменений в статью 12 Закона города Севастополя от 17 апреля 2015 года № 130-ЗС «Об административных правонарушениях». До принятия указанного Закона дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 4 Закона № 130-ЗС, рассматривались административными комиссиями.

По информации, поступившей из Севастопольского городского суда, по состоянию на 31 мая 2017 года Гагаринским районным судом города Севастополя рассмотрено одно дело, связанное с применением указанного закона. В производство других районных судов города Севастополя дела указанной категории не поступали.

Согласно информации, поступившей в адрес Законодательного Собрания города Севастополя от мировых судей города Севастополя, по состоянию на 24 ноября 2017 года мировым судьям города Севастополя поступило 24 дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 4 Закона № 130-ЗС, из них:

– четыре в адрес мирового судьи Гагаринского судебного района города Севастополя судебного участка № 6;

- одно в адрес мирового судьи Гагаринского судебного района города Севастополя судебного участка № 10;
- одно в адрес мирового судьи Ленинского судебного района города Севастополя судебного участка № 11;
- одно в адрес мирового судьи Ленинского судебного района города Севастополя судебного участка № 13;
- одно в адрес мирового судьи Ленинского судебного района города Севастополя судебного участка № 16;
- четыре в адрес мирового судьи Нахимовского судебного района города Севастополя судебного участка № 17;
- три в адрес мирового судьи Нахимовского судебного района города Севастополя судебного участка № 18;
- два в адрес мирового судьи Нахимовского судебного района города Севастополя судебного участка № 19;
- пять в адрес мирового судьи Нахимовского судебного района города Севастополя судебного участка № 20;
- два в адрес мирового судьи Нахимовского судебного района города Севастополя судебного участка № 21.

По итогам рассмотрения указанных дел мировыми судьями назначено четыре административных наказания в виде штрафа и 13 в виде предупреждения.

Пять материалов дел об административных правонарушениях возвращены в орган, должностным лицом которого были составлены протоколы об административном правонарушении, для устранения недостатков, препятствующих рассмотрению дела по существу в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ, согласно которому при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении разрешается вопрос, а в случае необходимости выносится определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, **в случае составления протокола и оформления других материалов дела неправомочными лицами, неправильного составления протокола и оформления других материалов дела либо неполноты представленных материалов**, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела,

Относительно проблемных вопросов, возникающих при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 4 Закона № 130-ЗС, судьи города Севастополя предложили обратить внимание на необходимость совершенствования Закона в связи со сложностью толкования отдельных норм, содержащихся в нем.

Помимо проблемных вопросов и предложений, поступивших от мирового судьи судебного участка № 10 Гагаринского судебного района А.М.Карнаухова, изложенных ранее, предложения по совершенствованию Закона высказаны двумя мировыми судьями города Севастополя.

От мирового судьи судебного участка № 3 Балаклавского судебного района города Севастополя И.М.Чугаевой поступило следующее предложение:

в качестве доказательства, подтверждающего наличие состава правонарушения, должностным лицам исполнительных органов государственной власти города Севастополя рекомендовано приобщать к материалам дела акт о нарушении тишины и покоя, составленный должностным лицом с подписями свидетелей (потерпевших).

Как отмечалось ранее, распоряжением Губернатора № 171-РГ должностные лица Департамента наделены полномочием по составлению протоколов об административных правонарушениях. Иных полномочий (в частности составление акта о нарушении тишины и покоя) на вышеназванные должностные лица не возложено.

Таким образом, указанное предложение невозможно реализовать в рамках действующей редакции Закона. При решении же вопроса о дополнении Закона нормой, предусматривающей возложение полномочия по составлению акта о нарушении тишины и покоя на должностных лиц Департамента, необходимо оценить целесообразность и необходимость данной нормы, поскольку вся доказательная база отражается в протоколе об административном правонарушении.

Кроме того, от мирового судьи Гагаринского судебного района Е.В.Дмитриева поступило предложение о внесении изменений в статью 4 Закона № 130-ЗС в части установления ответственности за совершение действий, создающих шумовое воздействие свыше норм, превышающих допустимые значения, установленные санитарными правилами, либо иным образом, установив количественные характеристики шумового воздействия, при превышении которых будет наступать ответственность по данной норме Закона, поскольку в настоящем варианте Закона не предусмотрен количественный критерий для определения предельного уровня шумового воздействия, которое можно считать допустимым, а отсылочная норма к санитарным правилам в статье 4 Закона № 130-ЗС отсутствует, что может повлечь злоупотребление со стороны недобросовестных лиц, привести к сложностям при квалификации действий по указанной статье Закона № 130-ЗС.

Вместе с тем согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации (определение Верховного Суда Российской Федерации от 21 марта 2012 года № 88-АПГ12-1) законодатель должен связывать наступление административной ответственности не с уровнем звучания звуковоспроизводящих устройств, а с нарушением тишины и покоя граждан, поскольку именно нарушение тишины и покоя приводит к нарушению их права на отдых.

Таким образом, указанное предложение невозможно реализовать в рамках Закона. Однако анализ представленных как мировым судьей Е.В.Дмитриевым замечаний, так и замечаний мировых судей И.М.Чугаевой и А.М.Карнаухова позволяет сделать вывод о необходимости детальной проработки норм Закона, определяющих состав административного правонарушения, предусмотренного статьей 4 Закона.

5. Выводы о состоянии объекта мониторинга и предложения по его совершенствованию и принятию мер, необходимых для повышения эффективности его применения и решения проблем, выявленных в процессе проведения мониторинга.

5.1. Проведенный анализ Закона позволяет сделать вывод о необходимости совершенствования содержащихся в нем правовых норм в связи со следующими выявленными недостатками правового регулирования:

1) правовые замечания: части 1, 2 статьи 5, часть 2 статьи 6, часть 1 статьи 7, часть 4 статьи 7, статья 8;

2) коррупциогенные факторы: часть 2 статьи 5, части 1, 3 статьи 6, части 1, 3 статьи 7;

3) замечания юридико-технического характера: статья 1, статья 2, статья 4, часть 4 статьи 6, части 2, 3 статьи 7;

4) замечания лингвистического характера: преамбула, статья 1, статья 2, часть 2 статьи 5, части 1, 4 статьи 6, части 1-4 статьи 7.

5.2. Основной проблемой реализации Закона является недостаточно эффективная организация его применения в городе Севастополе. Одной из причин неэффективности применения Закона является в том числе и непроработанная процедура привлечения лиц, совершивших административные правонарушения в указанной сфере, которая проходит этапы их фиксации сотрудниками УМВД России по городу Севастополю, составления протоколов об административных правонарушениях должностными лицами Департамента, рассмотрения дел об административных правонарушениях мировыми судьями, вынесения постановления о привлечении к административной ответственности за нарушение тишины и покоя мировыми судьями города Севастополя. Указанное свидетельствует об отсутствии целостности административной процесса, его фрагментарности, поскольку фиксация факта правонарушения и составление административного протокола осуществляется разными лицами и разорвана во времени.

Проведенная правовая, антикоррупционная, юридико-техническая, лингвистическая экспертизы Закона показали его неудовлетворительное состояние. С целью устранения выявленных недостатков рекомендовано признать утратившими силу семь структурных единиц Закона, внести изменения в отдельные положения восьми статей Закона, что составляет порядка **88,2 процента** от всех норм, установленных Законом. Количество выявленных дефектов правового регулирования, осуществленного Законом, включая лингвистические, юридико-технические недостатки, противоречия федеральному законодательству, дублирование федерального законодательства, декларативность правовых норм, позволяют рекомендовать Закон к полной переработке. При этом законодателем может быть выбрано два варианта: внесение изменений в структурные единицы действующего Закона или признание Закона утратившим силу и принятие закона города Севастополя в новой редакции.

Показательным является то, что в Законе содержится достаточно много положений, которые не способны порождать правовые последствия и за все время действия Закона ни разу не применялись, то есть так называемых «мертвых норм». Это является еще одним аргументом в пользу принятия закона об обеспечении тишины и покоя граждан на территории города Севастополя в новой редакции.

Ниже представлена таблица, наглядно демонстрирующая состояние объекта правового мониторинга.

Общее количество структурных единиц Закона – 17, из них:			
структурные единицы с дефектом правового характера	структурные единицы с дефектом юридико-технического характера	структурные единицы с дефектом лингвистического характера	структурные единицы, имеющие коррупциогенный фактор
6	7	10	5

Начальник юридического управления
Аппарата Законодательного Собрания
города Севастополя



Е.А.Близнюк