



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, Санкт-Петербург
Тел. (812) 630-21-58

28.02.2022 № 580-1/22-09-0-4

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по законности и правопорядку

О.А. Петрову

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект областного закона
«Об отдельных вопросах обеспечения права граждан на покой и тишину на
территории Ленинградской области»

Внесен прокурором Ленинградской области

Правовое управление, изучив представленный проект областного закона «Об отдельных вопросах обеспечения права граждан на покой и тишину на территории Ленинградской области» (далее – законопроект), отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроектом предлагается урегулировать отношения, связанные с обеспечением тишины и покоя граждан на территории Ленинградской области.

В настоящее время указанные отношения регулируются статьей 2.6 областного закона от 2 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях» (далее – областной закон № 47-оз), предусматривающей административную ответственность за нарушение требований в данной сфере.

Сами требования сформулированы в Примечаниях 1 и 2 к статье 2.6 областного закона № 47-оз.

Так, Примечание 1 содержит перечень действий, нарушающих тишину и покой граждан, а в Примечании 2 определены помещения и территории, защищаемые от шумовых воздействий.

Кроме того, в Примечании 3 к статье 2.6 областного закона № 47-оз перечислены случаи, на которые действие статьи 2.6 областного закона № 47-оз не распространяется.

Следует отметить, что в соответствии со статьей 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее –

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.

С формальной точки зрения это означает, что для установления административной ответственности за нарушение тишины и покоя граждан необходим отдельный областной закон, которым были бы определены правила поведения в указанной сфере.

Отдельного областного закона об обеспечении тишины и покоя граждан в Ленинградской области не существует (как указывалось выше, в настоящее время функции такого закона выполняют Примечания к статье 2.6 областного закона № 47-оз).

Инициатор законопроекта предлагает принять такой областной закон.

Таким образом, концепция законопроекта соответствует общим положениям КоАП РФ.

Вместе с тем к содержанию законопроекта и приложенных к нему документов имеются следующие замечания правового, юридико-технического и редакционного характера.

1. В части 1 статьи 1 законопроекта, основу которой составляют положения, содержащиеся в Примечании 2 к статье 2.6 областного закона № 47-оз, определены объекты и территории, которые подлежат защите от шумового воздействия.

Сравнивая перечень подлежащих защите от шумового воздействия объектов и территорий, содержащийся в статье 1 законопроекта, с перечнем, содержащимся в Примечании 2, необходимо отметить следующее:

- перечень, содержащийся в статье 1 законопроекта, дополнен земельными участками, предназначенными для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенных пунктов (приусадебными земельными участками);

- в перечень, содержащийся в статье 1 законопроекта, предлагается включить все образовательные организации, а не только детские сады, как это предусмотрено действующей редакцией статьи 2.6 областного закона № 47-оз;

- в перечне, содержащемся в статье 1 законопроекта, отсутствуют улицы, площади, парки и скверы.

Вопрос об изменении перечня объектов и территорий, подлежащих защите от шумового воздействия, относится к категории вопросов целесообразности.

Вместе с тем необходимо отметить, что не вошедшие в законопроект улицы, площади, парки и скверы были включены в перечень, содержащийся в Примечании 2, сравнительно недавно (в результате принятия областного

закона от 7 июля 2021 года № 84-оз «О внесении изменений в статью 2.6 областного закона «Об административных правонарушениях» и в статью 9 областного закона «О содержании и защите домашних животных на территории Ленинградской области»).

Полагаем, что столь частое изменение содержания нормативного правового акта или его отдельных положений может привести к нарушению принципа стабильности законодательства и возникновению правовой неопределенности (тем более в случае, когда последовательно вносимые изменения носят взаимоисключающий характер).

В абзаце четвертом части 1 статьи 1 законопроекта вместо понятий «больницы» и «диспансеры», используемых в Примечании 2 к статье 2.6 областного закона № 47-оз, инициатор законопроекта предлагает использовать понятие «организации здравоохранения».

При этом в абзаце седьмом части 1 статьи 1 терминология Примечания 2 («больницы и диспансеры») сохраняется.

Следует отметить, что термин «организации здравоохранения» в настоящее время в законодательстве Российской Федерации не применяется.

Полагаем, что указанное понятие следует заменить понятием «медицинские организации», что будет согласовываться с положениями Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

С учетом изложенного, в целях обеспечения единства терминологии, используемой в части 1 статьи 1 законопроекта, предлагаем заменить слова «организации здравоохранения» и «больницы, диспансеры», используемые в абзацах четвертом и седьмом указанной структурной единицы, словами «медицинские организации» в соответствующих падежах.

Аналогичным образом в целях приведения используемых в законопроекте понятий в соответствие с терминологией, используемой в законодательстве Российской Федерации, предлагаем заменить слова «пиротехнические средства» словами «пиротехнические изделия».

2. В части 2 статьи 1 законопроекта перечислены действия, на которые положения областного закона (в случае его принятия в предлагаемой редакции) распространяться не будут.

В частности, абзацем седьмым части 2 статьи 1 законопроекта фактически разрешается использование пиротехнических изделий до 1 часа ночи.

Аналогичная норма (в несколько измененном виде) содержится и в последнем абзаце статьи 3 законопроекта.

При этом статьей 2 законопроекта ночное время определено как период времени с 22 до 7 часов).

В пояснительной записке к законопроекту отсутствует какое-либо обоснование необходимости установления специального «периода тишины» для использования пиротехнических изделий.

Необходимо отметить, что по общему правилу, устанавливаемому в соответствии со статьей 3 законопроекта, в ночное время не допускается совершение действий, следствием которых является превышение уровня звука 45 дБ, а согласно Техническому регламенту Таможенного союза «О безопасности пиротехнических изделий», утвержденному решением Комиссии Таможенного Союза от 16 августа 2011 года № 770, использование пиротехнических изделий сопровождается акустическим излучением до 140 дБ.

Следует также учесть, что в соответствии с действующей редакцией статьи 2.6 областного закона № 47-оз применение пиротехнических изделий в ночное время (с 21 часа до 8 часов в будние дни и с 22 часов до 10 часов в выходные и нерабочие праздничные дни) однозначно квалифицируется как нарушение тишины и покоя граждан.

Единственным исключением из данного правила является использование пиротехники в рамках празднования Нового года (в период с 22 часов 31 декабря до 4 часов 1 января).

С учетом изложенного указанные положения законопроекта нуждаются в дополнительном обсуждении и корректировке.

3. В статье 2 законопроекта раскрывается содержание основных используемых в нем понятий.

В соответствии с указанной статьей дневное время определяется как период с 7 до 22 часов.

Соответственно, ночным временем считается период с 22 до 7 часов.

Следует отметить, что предложенный инициатором законопроекта период ночного времени не совпадает с периодом, который в настоящее время предусмотрен частью 1 статьи 2.6 областного закона № 47-оз (с 21 часа до 8 часов в будние дни и с 22 часов до 10 часов в выходные и нерабочие праздничные дни).

Указанный период был установлен областным законом от 7 июля 2021 года № 84-оз «О внесении изменений в статью 2.6 областного закона «Об административных правонарушениях» и в статью 9 областного закона «О содержании и защите домашних животных на территории Ленинградской области» в связи с многочисленными обращениями граждан.

В прежней редакции статьи 2.6 областного закона № 47-оз ночное время определялось как период времени с 23 до 7 часов в будние дни и с 22 до 10 часов в выходные и нерабочие праздничные дни.

Как указывалось ранее (в пункте 1 настоящего заключения), частое изменение содержания нормативного правового акты или его отдельных положений может привести к нарушению принципа стабильности законодательства.

С учетом изложенного указанные положения законопроекта нуждаются в дополнительном обсуждении.

4. Инициатором законопроекта предложена концепция, в соответствии с которой принятие решения о привлечении к административной

ответственности за нарушение тишины и покоя граждан ставится в зависимость от результатов произведенных замеров уровня шума.

Так, в соответствии с абзацем первым статьи 3 и частью 1 статьи 4 законопроекта не допускается совершение действий, следствием которых является превышение уровня звука 45 дБ (в ночное время) и 55 дБ (в дневное время) при измерении шумомером по ГОСТ Р 53188.1- 2019.

Анализ регионального законодательства показывает, что нормативные правовые акты, регулирующие вопросы обеспечения права граждан на покой и тишину, приняты во многих субъектах Российской Федерации, однако необходимость проведения замеров уровня шума ни одним из указанных актов не предусмотрена.

Следует отметить, что процедура замера уровня шума показывает высокую результативность в случаях, когда речь идет о постоянно действующих источниках шума, но теряет эффективность при попытках фиксации нарушений, носящих эпизодический характер.

В связи с этим в пункте 1.3 Методических указаний МУК 4.3.3722-21.4.3 «Методы контроля. Физические факторы. Контроль уровня шума на территории жилой застройки, в жилых и общественных зданиях и помещениях», утвержденных Роспотребнадзором 27 декабря 2021 года, прямо указано, что процедура санитарно-эпидемиологической экспертизы (оценки) не распространяется и измерения не проводятся в отношении шума, обусловленного поведением граждан, нарушением ими тишины и общественного спокойствия в жилых зданиях и на прилегающей территории (например, работа бытовой звуковоспроизводящей аппаратуры; игра на музыкальных инструментах; применение пиротехнических средств; громкая речь и пение; выполнение гражданами каких-либо бытовых работ; проведение ручных погрузочно-разгрузочных работ; резкое закрытие дверей при отсутствии доводчика и т.п.)

В Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2011 года, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 14 марта 2012 года, содержится вывод, согласно которому шум, вызванный поведением людей, а не оборудования, оценке не подлежит.

В этих случаях суду достаточно таких доказательств, как заявление соседей, рапорт сотрудника полиции, показания свидетелей

Учитывая изложенное, факт превышения определенного уровня шума не играет ключевой роли при принятии решения о привлечении лица к административной ответственности. Соответственно, необходимость в проведении соответствующих замеров отсутствует.

Необходимо также отметить, что в случае принятия предложенной инициатором законопроекта концепции на практике могут возникнуть ситуации, при которых совершение сопровождаемых шумом действий будет соответствовать установленным областным законом нормативам де-юре, но при этом нарушать право граждан на тишину и покой де-факто (например, в

случае совершения в ночное время действий, уровень шума от которых составляет 40-44 Дб).

Следует также обратить внимание на то, что полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 2.6 областного закона № 47-оз, в настоящее время наделены должностные лица органов местного самоуправления.

Указанные должностные лица в силу режима своей работы не составляют протоколы об административных правонарушениях в ночное время непосредственно, а используют для этих целей материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, поступившие из правоохранительных органов в соответствии со статьей 28.1 КоАП РФ.

В связи с этим возникает вопрос, должны ли обеспечиваться шумомерами должностные лица органов внутренних дел (полиции) и потребуется ли в связи с этим внесение изменений в областной закон от 21 ноября 2014 года № 80-оз «О финансировании за счет средств областного бюджета Ленинградской области расходов, связанных с осуществлением полномочий Ленинградской области по обеспечению правопорядка и общественной безопасности в Ленинградской области, и расходов, связанных с реализацией возложенных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в Ленинградской области».

С учетом изложенного указанные положения законопроекта нуждаются в дополнительном обсуждении.

5. В соответствии с абзацем вторым статьи 3 законопроекта запрет на использование звукоусиливающих технических средств в ночное время не распространяется на обособленные жилые объекты, объекты торговли, общественного питания, объекты, предназначенные для организации досуга.

В пояснительной записке к законопроекту отсутствует какое-либо обоснование необходимости установления специальных правил для перечисленных объектов, допускающих использование звукоусиливающих технических средств в ночное время с превышением уровня звука 45 дБ.

Следует также отметить, что в законодательстве Российской Федерации термин «обособленные жилые объекты» не применяется, а в законопроекте его содержание также не раскрыто.

6. Частью 1 статьи 4 законопроекта установлено общее правило, в соответствии с которым в дневное время (то есть с 7 до 22 часов) не допускается совершение действий, следствием которых является превышение уровня звука 55 дБ.

Указанное правило распространяется на все дни: рабочие, выходные, нерабочие праздничные, а также на дни, объявленные нерабочими в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Одновременно частью 2 статьи 4 законопроекта определено, что в рабочие дни и в субботу в периоды с 7 часов до 9 часов, с 13 до 15 часов и с

21 до 22 часов не допускаются проведение ремонта, переустройства, перепланировки, производство земляных, ремонтных, строительных, разгрузочно-погрузочных работ, работ по благоустройству земельных участков либо иных хозяйственных работ, а также использование звукоусиливающих средств.

Абзацем второй части 2 статьи 4 законопроекта также предусмотрено, что в воскресенье и в нерабочие праздничные дни, а также в дни, объявленные нерабочими в соответствии с законодательством Российской Федерации, производство работ, указанных в части 1 данной статьи, допускается с 15 до 19 часов.

Сравнительный анализ частей 1 и 2 статьи 4 законопроекта не позволяет однозначно ответить на вопрос о том, каким образом они соотносятся друг с другом.

Так, из содержания указанных норм неясно, распространяется ли общее требование, установленное частью 1 статьи 4 (о недопустимости превышения уровня звука 55 Дб) на случаи производства работ, указанных в части 2 статьи 4, в разрешенные периоды времени.

Также неясно, могут ли указанные виды работ производиться в запрещенные периоды времени при условии соблюдения требования, установленного частью 1 статьи 4.

В абзаце первом части 2 статьи 4 говорится о недопустимости проведения ремонта, переустройства, перепланировки, однако при этом не указывается, в отношении каких объектов проводятся указанные работы. Кроме того, в этом же абзаце отдельно установлен запрет на производство ремонтных работ.

В абзаце втором части 2 статьи 4 содержится запрет на проведение работ, указанных в части 1 данной статьи. Указанная ссылка, очевидно, является ошибочной, поскольку часть 1 статьи 4 не содержит перечня работ (данный перечень определен абзацем первым части 2 статьи 4).

С учетом изложенного содержание статьи 4 законопроекта нуждается в корректировке в целях устранения правовой неопределенности и исключения возможности ее неоднозначного толкования.

7. Законопроект не в полной мере соответствует требованиям правил юридической техники, изложенным в приложении 7 к Регламенту Законодательного собрания Ленинградской области «Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов».

Как отмечается в пункте 29 указанных рекомендаций, наличие в законопроектах, устанавливающих новое правовое регулирование, статей, содержащих внесение изменений в областные законы или их структурные единицы, не желательно. Одновременно с законопроектами, устанавливающими новое правовое регулирование, на рассмотрение в Законодательное собрание Ленинградской области следует вносить самостоятельные законопроекты об областных законах или их структурных единицах, подлежащих изменению.

С учетом изложенного изменения, предусмотренные статьей 6 законопроекта, целесообразнее было бы оформить в виде самостоятельного проекта областного закона «О внесении изменения в статью 2.6 областного закона «Об административных правонарушениях».

8. В финансово-экономическом обосновании к законопроекту указано, что реализация рассматриваемого областного закона потребует дополнительного финансирования из областного бюджета Ленинградской области в связи с необходимостью обеспечения должностных лиц, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 2.6 областного закона № 47-оз, шумомерами.

Вместе с тем в Перечне областных законов и иных действующих нормативных правовых актов Ленинградской области, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие указанного областного закона, отсутствует информация о необходимости внесения изменений в областной закон от 21 декабря 2021 года № 148-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

На основании изложенного правовое управление полагает, что законопроект нуждается в доработке. Указанные в настоящем заключении замечания не препятствуют его принятию в первом чтении.

Дополнительно отмечаем, что 8 февраля 2022 года в Законодательное собрание Ленинградской области внесен проект областного закона № 576-1/22-22-0 «О внесении изменений в статью 2.6 областного закона «Об административных правонарушениях», инициатором которого является депутат Законодательного собрания Ленинградской области С.Н. Моренков.

Указанный проект областного закона является альтернативным по отношению к рассматриваемому законопроекту в части внесения изменений в статью 2.6 областного закона № 47-оз, в связи с чем указанные законопроекты должны рассматриваться в первом чтении в соответствии с правилами, установленными абзацем шестым статьи 45 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области (то есть одновременно).

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



Д.В. Малкин