

24 ФЕВ 2022

№ 580-1/22-09-03



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

191014, Санкт-Петербург, ул. Некрасова, д.14.
тел. (812) 579-82-70, тел./факс (812) 579-82-72
e-mail: ksp47@ksplo.ru

Председателю
Законодательного собрания
Ленинградской области

С.М. Бебенину



Заключение

по результатам экспертизы проекта областного закона «Об отдельных вопросах обеспечения права граждан на покой и тишину на территории Ленинградской области»

Контрольно-счетной палатой Ленинградской области в соответствии с поручением Председателя Законодательного собрания Ленинградской области № 580-1/22-09-0, пунктом 8 части 1 статьи 9 областного закона от 14.10.2011 № 77-оз «О Контрольно-счетной палате Ленинградской области» проведена экспертиза проекта областного закона «Об отдельных вопросах обеспечения права граждан на покой и тишину на территории Ленинградской области» (далее – Законопроект, Проект закона).

Представленным Законопроектом предлагается:

1) Установить предельный уровень шума в зависимости от рабочих/нерабочих дней и времени суток (дневное время - 55 дБ, ночное время - 45 дБ) в определенных Законопроектом помещениях и на территориях (например, в жилых помещениях, образовательных организациях, организациях здравоохранения, на придомовых территориях, на территориях ведения гражданами садоводства и(или) огородничества и др.).

2) Определить для целей Законопроекта дневное время с 07.00 часов до 22.00 часов, ночное время – с 22.00 часов до 07.00 часов.

3) Определить перечень действий, следствием которых является превышение в ночное время уровня звука 45 дБ при измерении шумомером (например, использование звукоусиливающих технических средств, проведение ремонта, переустройства, перепланировки, использование пиротехнических средств с 01.00 часа до 07.00 часов и др.).

4) Установить, что в дневное время в рабочие дни и в субботу в периоды с 07.00 часов до 09.00 часов, с 13.00 часов до 15.00 часов и с 21.00 часов до 22.00 часов не допускается проведение ремонта, переустройства, перепланировки, производство

земляных, ремонтных, строительных, разгрузочно-погрузочных работ, работ по благоустройству земельных участков либо иных хозяйственных работ, а также использование звукоусиливающих технических средств, в том числе на (в) транспортных средствах, на балконах или подоконниках.

В дневное время в воскресенье, а также в нерабочие праздничные дни совершение действий, следствием которых является превышение уровня звука 55 дБ при измерении шумомером допускается только с 15.00 часов до 19.00 часов.

5) Изложить статью 2.6 областного закона от 02.07.2003 №47-оз «Об административных правонарушениях» в новой редакции, согласно которой дополнительно вводится административная ответственность для лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (от пяти тысяч рублей до десяти тысяч рублей, при повторном в течение года совершении аналогичного правонарушения – от десяти тысяч рублей до двадцати тысяч рублей).

6) Предусмотреть вступление в силу предлагаемых положений с 01.07.2022.

В соответствии с Финансово-экономическим обоснованием к Законопроекту реализация предлагаемых положений потребует финансирования из областного бюджета расходов на приобретение специального прибора для замера уровня шума «шумомера».

По результатам анализа представленного Законопроекта Контрольно-счетная палата Ленинградской области отмечает следующее.

1. Законопроектом предусмотрено изложение норм, закрепленных действующей редакцией статьи 2.6 областного закона от 02.07.2003 № 47-оз.

При этом, пояснительная записка к Законопроекту не содержит информации о необходимости принятия специального закона Ленинградской области, направленного на обеспечение прав граждан на покой и тишину на территории Ленинградской области, при наличии аналогичных норм, предусмотренных действующей редакцией областного закона от 02.07.2003 № 47-оз.

2. Законопроектом вводится норма предельного уровня шума действий, нарушающих покой и тишину, в зависимости от времени суток: дневное время – 55 дБ, ночное время - 45 дБ.

Нормируемые параметры шума закреплены в таблице 5.35 Санитарных правил и норм СанПиН 1.2.3685-21 «Гигиенические нормативы и требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания»¹. При этом, диапазон допустимого уровня шума в зависимости от назначения помещений или территорий отличается от нормы предельного уровня шума, предлагаемого Законопроектом. Пояснительная записка к Законопроекту не содержит обоснований предлагаемых показателей уровня шума в ночное и дневное время суток.

3. Согласно Законопроекту допускается использование пиротехнических средств до 1 часа ночи, а с 1 часа ночи до 7 утра – с допустимым уровнем шума не выше 45 дБ. При этом, пояснительная записка к Законопроекту не содержит обоснований установления такого временного интервала.

¹ Утверждены постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28.01.2021 № 2.

Следует отметить, что 24.12.2021 в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесен проект Федерального закона (законопроект № 46601-8)² «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения безопасности применения пиротехнических изделий бытового назначения», согласно которому на территориях населенных пунктов применение пиротехнических изделий запрещается, за исключением применения пиротехнических изделий в специально отведенных местах на открытом воздухе, определенных решением органов местного самоуправления.

4. Проектом закона предусмотрено, что в ночное время не допускается использование звукоусиливающих технических средств с превышением уровня звука 45 дБ. Вместе с тем, такое ограничение, согласно Законопроекту, не распространяется на обособленные жилые объекты, объекты торговли, общественного питания, объекты, предназначенные для организации досуга.

Пояснительная записка к Законопроекту не содержит обоснований исключения указанных видов объектов из перечня помещений, на которые не распространяются требования обеспечения покоя и тишины в ночное время. Кроме того, Законопроектом не определено понятие «обособленный жилой объект», в том числе критерии отнесения жилых объектов к категории обособленных (удаленность от других объектов недвижимости, в том числе жилых, отграниченность от других объектов, шумоизоляция и т.д.).

5. Согласно Финансово-экономическому обоснованию к Законопроекту реализация предлагаемых положений потребует финансирование из областного бюджета затрат на приобретение специального прибора для замера уровня шума «шумомера», стоимость которого варьируется от 1,5 тыс. руб. в зависимости от технических характеристик, а также на затраты по поверке указанного измерительного прибора в сумме от 3 тыс. руб.

В пояснительной записке к Законопроекту отмечено, что указанные измерительные приборы необходимы для обеспечения должностных лиц, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях.

В соответствии с положениями статьи 1.9 областного закона от 02.07.2003 № 47-оз протоколы об административных правонарушениях, предусмотренные статьей 2.6 указанного областного закона, уполномочены составлять должностные лица органов местного самоуправления, перечень которых устанавливается органами местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области, наделенных отдельными государственными полномочиями Ленинградской области в соответствии с областным законом от 13.10.2006 № 116-оз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями Ленинградской области в сфере административных правоотношений» (далее - областной закон от 13.10.2006 № 116-оз).

² Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/46601-8> (дата обращения: 15.02.2022).

В соответствии с частью 1 статьи 6 областного закона от 13.10.2006 № 116-оз бюджетные средства, необходимые органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий, ежегодно предусматриваются в областном законе об областном бюджете Ленинградской области на очередной финансовый год в форме субвенций.

Кроме того, статьей 1.9 областного закона от 02.07.2003 № 47-оз, предусмотрено, что протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, уполномочены составлять должностные лица органов внутренних дел (полиции) в случае, если передача соответствующих полномочий предусмотрена соглашением между федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, и Правительством Ленинградской области о передаче осуществления части полномочий.

На основании положений статьи 138.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и статьи 12 областного закона от 14.10.2019 № 75-оз «О межбюджетных отношениях в Ленинградской области» в областном бюджете могут предусматриваться субвенции федеральному бюджету в целях финансового обеспечения расходных обязательств Российской Федерации, возникающих при выполнении полномочий Ленинградской области, переданных для осуществления федеральным органам исполнительной власти.

В Финансово-экономическом обосновании к Проекту закона не представлены финансово-экономические обоснования (расчеты) планируемого объема расходов областного бюджета, необходимого на реализацию предлагаемых положений Законопроекта, а также информация о необходимом количестве измерительных приборов.

В связи с тем, что в приложенных к Законопроекту материалах отсутствует информация о прогнозной величине расходов областного бюджета, которые необходимы для его реализации, осуществить оценку последствий принятия Законопроекта и их влияние на увеличение расходов областного бюджета Ленинградской области не представляется возможным.

6. Законопроектом предлагается установить квалифицирующий признак состава правонарушения, предусмотренного статьей 2.6 областного закона от 02.07.2003 № 47-оз, – превышение уровня звука при измерении шумомером по ГОСТ Р 53188.1-2019 (в дневное время 55 – дБ, в ночное время – 45 дБ).

Таким образом, в целях составления протокола об административном правонарушении уполномоченным должностным лицом надлежит установить превышение предельного уровня звука с использованием шумомера.

Бюджетные средства, необходимые органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий, ежегодно предусматриваются в областном законе об областном бюджете Ленинградской области на очередной финансовый год в форме субвенций³.

³ Часть 1 статьи 6 областного закона от 13.10.2006 № 116-оз

Расчет размера субвенции, предоставляемой местному бюджету для осуществления полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, осуществляется исходя из норматива текущих расходов в сумме 35,2 тыс. руб. и поправочного коэффициента, размер которого зависит от численности населения муниципального образования⁴.

Реализация полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 2.6 областного закона от 02.07.2003 № 47-оз, должностными лицами органов местного самоуправления может обусловить необходимость установления ненормированного режима рабочего дня указанным должностным лицам в целях обеспечения осуществления полномочий по составлению соответствующих протоколов об административных правонарушениях в ночное время, выходные и нерабочие дни, что, в свою очередь, создает предпосылки увеличения фонда оплаты труда указанных должностных лиц.

Таким образом, принятие Проекта закона может обусловить необходимость увеличения расходов областного бюджета Ленинградской области на предоставление субвенций муниципальным образованиям, в связи с необходимостью пересмотра норматива текущих расходов, необходимых для финансового обеспечения исполнения отдельных государственных полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях.

Частью 5 статьи 6 областного закона от 13.10.2006 № 116-оз предусмотрено, что, в случае наличия потребности у органов местного самоуправления в материальных средствах для осуществления отдельных государственных полномочий, перечень таких материальных средств определяется соответствующим отраслевым органом исполнительной власти Ленинградской области на основании предложений органов местного самоуправления и передается органам местного самоуправления в порядке, установленном областным законом от 03.06.1998 № 12-оз «О порядке передачи материальных средств органам местного самоуправления для осуществления отдельных полномочий Ленинградской области» (далее – областной закон от 03.06.1998 № 12-оз), согласно статье 2 которого материальные средства передаются муниципальным образованиям в муниципальную собственность или в безвозмездное пользование.

В соответствии с положениями статей 4 и 6 областного закона от 03.06.1998 № 12-оз соответствующий отраслевой орган исполнительной власти Ленинградской области осуществляет подготовку проекта правового акта Правительства Ленинградской области об утверждении перечня материальных средств, передаваемых муниципальным образованиям в безвозмездное пользование (в муниципальную собственность), после вступления в силу областного закона, в котором указан порядок определения перечня материальных средств, подлежащих передаче муниципальным образованиям в безвозмездное пользование (в муниципальную собственность).

В пояснительной записке к Проекту закона отсутствует информация об отраслевом органе исполнительной власти Ленинградской области, ответственном за подготовку проекта правового акта Правительства Ленинградской области об

⁴ Порядок расчета установлен частью 2 статьи 6 областного закона от 13.10.2006 № 116-оз.

утверждении перечня материальных средств, передаваемых муниципальным образованиям в безвозмездное пользование (в муниципальную собственность), и(или) государственном (муниципальном) заказчике, а также об источнике финансирования закупки «шумомеров» и услуг по их поверке (субвенция, централизованная закупка с последующей передачей «шумомеров» органам местного самоуправления).

7. В соответствии с пунктом 1 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, если принимается закон либо другой нормативный правовой акт, предусматривающий введение новых видов расходных обязательств, которые до его принятия не исполнялись ни одним публично-правовым образованием, указанный нормативный правовой акт должен содержать нормы, определяющие источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств, в том числе в случае необходимости порядок передачи финансовых ресурсов на новые виды расходных обязательств в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Законопроект не содержит информации об источнике и порядке реализации исполнения предлагаемых расходных обязательств.

Пунктом 2 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации определено, что выделение бюджетных ассигнований на принятие новых видов расходных обязательств может осуществляться только с начала очередного финансового года при условии включения соответствующих бюджетных ассигнований в закон (решение) о бюджете либо в текущем финансовом году после внесения соответствующих изменений в закон (решение) о бюджете при наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в бюджет и (или) при сокращении бюджетных ассигнований по отдельным статьям расходов бюджета.

В приложенных к Законопроекту материалах отсутствует информация, свидетельствующая о наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в бюджет или сокращении бюджетных ассигнований по отдельным статьям расходов бюджета в целях реализации представленного Проекта закона.

8. Согласно материалам к Законопроекту⁵ принятие Проекта закона не потребует внесения изменений, дополнений или отмены областных законов и иных нормативных правовых актов Ленинградской области.

Вместе с тем, с учетом необходимости затрат на закупку измерительных приборов и их поверку, предусмотренной в Финансово-экономическом обосновании к Законопроекту, а также с учетом даты вступления в силу предлагаемых положений, принятие Проекта закона потребует внесения изменений в областной закон от 21.12.2021 № 148-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов», а также в соответствующую государственную программу Ленинградской области.

⁵ Перечень областных законов и иных действующих нормативных правовых актов Ленинградской области, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие областного закона «Об отдельных вопросах обеспечения прав граждан на покой и тишину на территории Ленинградской области».

9. Согласно материалам к Законопроекту⁶ для реализации предлагаемых Законопроектом положений не потребуется разработка нормативных правовых актов Ленинградской области.

Вместе с тем, порядок (методика) осуществления измерений уполномоченными должностными лицами в жилых помещениях, на придомовых территориях, на земельных участках, предназначенных для индивидуального жилищного строительства и т.д. уровня шума от бытовых звуков таких как крик, свист, пение, от использования пиротехнических средств не установлен, в связи с чем принятие Проекта закона обусловит необходимость разработки соответствующего правового акта.

Вместе с тем, Законопроект может быть рассмотрен в первом чтении с учетом вышеуказанных замечаний.

Председатель
Контрольно-счетной палаты
Ленинградской области



М.А. Ляхова

Подкопаева Екатерина Вячеславовна (812) 579-05-93
Скляр Герман Николаевич (812) 579-84-91

⁶ Предложения о разработке нормативных правовых актов Ленинградской области, принятие которых необходимо для реализации областного закона «Об отдельных вопросах обеспечения прав граждан на покой и тишину на территории Ленинградской области».