



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

Председателю  
постоянной комиссии  
по экологии и природопользованию

А. М. Гардашникову

05.03.2024 № 934-1/24-22-0-4

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Заключение

на проект областного закона

«О внесении изменений в статьи 3 и 4 областного закона «О регулировании отдельных вопросов в области водных отношений в Ленинградской области»

Внесен депутатами Законодательного собрания Ленинградской области  
М.В. Коломыцевым, А.М. Гардашниковым

Правовое управление, изучив представленный проект областного закона «О внесении изменений в статьи 3 и 4 областного закона «О регулировании отдельных вопросов в области водных отношений в Ленинградской области» (далее – законопроект), отмечает, что он внесен с формальным соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Как указано в пояснительной записке, законопроект направлен на приведение областного закона от 6 ноября 2020 года № 123-оз «О регулировании отдельных вопросов в области водных отношений в Ленинградской области» (далее – областной закон № 123-оз) в соответствие с Федеральным законом от 25 декабря 2023 года № 657-ФЗ «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 657-ФЗ).

Федеральным законом № 657-ФЗ, в частности, внесены следующие изменения в Водный кодекс Российской Федерации:

из перечня полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области водных отношений исключено полномочие по утверждению правил охраны жизни людей на водных объектах;

органы местного самоуправления наделены полномочием по утверждению правил использования водных объектов для рекреационных

целей (данные правила должны утверждаться органами местного самоуправления по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации);

в формулировках полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, касающихся осуществления мер по охране водных объектов, предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий, слово «мер» заменено словом «мероприятий».

С учетом изложенного законопроектом предлагается:

1) признать утратившим силу пункт 6 части 1 статьи 3 областного закона № 123-оз, в соответствии с которым Правительство Ленинградской области наделено полномочием по утверждению правил охраны жизни людей на водных объектах;

2) уточнить полномочия отраслевого органа исполнительной власти Ленинградской области, касающиеся осуществления мер по охране водных объектов, предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий.

К содержанию законопроекта имеются следующие замечания правового характера.

1. Как указывалось выше, Федеральный закон № 657-ФЗ предусматривает исключение из компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по утверждению правил охраны жизни людей на водных объектах.

Следует отметить, что данные положения отсутствовали в первоначальной редакции проекта федерального закона № 265445-8 «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», впоследствии принятого Государственной Думой в виде Федерального закона № 657-ФЗ, и были включены в него в рамках процедуры второго чтения.

Соответственно, каких-либо обоснований необходимости внесения данного изменения в Водный кодекс Российской Федерации в пояснительной записке к проекту федерального закона № 265445-8 не содержится.

При этом в соответствии с пунктом 112 части 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» утверждение правил охраны людей на водных объектах по-прежнему относится к числу полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемых данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Учитывая имеющуюся коллизию, представляется целесообразным до принятия каких-либо решений по законопроекту (в указанной части) направить обращение в адрес Государственной Думы с просьбой о разъяснении указанных положений федерального законодательства в целях

их правильного применения органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Иные замечания к содержанию законопроекта, которые будут изложены в пунктах 3 – 5 настоящего заключения, следует рассматривать во взаимосвязи с предложением, обозначенным в настоящем пункте (окончательная корректировка текста законопроекта должна осуществляться с учетом позиции, которая будет изложена в ответе Государственной Думы).

2. В соответствии с прежней редакцией части 3 статьи 6 Водного кодекса Российской Федерации, действовавшей до принятия Федерального закона № 657-ФЗ, правила охраны жизни людей на водных объектах должны были утверждаться в порядке, определяемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Соответствующий порядок был определен постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2006 года № 769, в соответствии с которым утверждение правил охраны жизни людей на водных объектах осуществляется органом государственной власти субъекта Российской Федерации после их согласования с территориальным органом Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, специально уполномоченным решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъекту Российской Федерации, Министерством природных ресурсов Российской Федерации и Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации, а также с соответствующими федеральными органами исполнительной власти в случае, когда водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, предоставлены в пользование для обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Следует отметить, что указанный нормативный правовой акт до настоящего времени не признан утратившим силу.

Вместе с тем Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации разработан проект постановления Правительства Российской Федерации (ID проекта 04/12/01-24/00144909) «О признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2006 года № 769» (далее – проект 04/12/01-24/00144909).

В пояснительной записке к проекту 04/12/01-24/00144909 указано, что он подготовлен в связи с принятием Федерального закона № 657-ФЗ, в соответствии с которым у органов государственной власти субъектов Российской Федерации было изъято полномочие по утверждению правил охраны жизни людей на водных объектах. Данное полномочие, как дополнительно отмечено в пояснительной записке к проекту 04/12/01-24/00144909, представляется избыточным в свете принятого Государственной Думой в первом чтении проекта федерального закона № 326718-8 «О безопасности людей на водных объектах».



В связи с этим стоит отметить, что проект федерального закона № 326718-8 «О безопасности людей на водных объектах» (далее также – проект федерального закона № 326718-8) был внесен в Государственную Думу 31 марта 2023 года Правительством Российской Федерации. 23 мая 2023 года указанный проект федерального закона был принят Государственной Думой в первом чтении. Последнее решение, принятое Государственной Думой по данному законопроекту, датировано 27 сентября 2023 года (согласно данному решению срок представления поправок к проекту был продлен до 31 января 2024 года).

Анализируя содержание проекта федерального закона № 326718-8, принятого Государственной Думой в первом чтении, можно сделать вывод о том, что нормативно-правовое регулирование вопросов обеспечения безопасности людей на водных объектах, в том числе утверждение основных (типовых) требований по обеспечению безопасности людей на водных объектах, предлагается отнести к компетенции уполномоченного федерального органа исполнительной власти (подпункт «и» пункта 4 части 2 статьи 4 законопроекта). Что касается органов государственной власти субъектов Российской Федерации, то к их компетенции предлагается отнести обеспечение безопасности людей на водных объектах, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, и участие в обеспечении безопасности людей на водных объектах, находящихся в федеральной и муниципальной собственности.

Следует отметить, что в настоящее время на территории Ленинградской области действуют Правила охраны жизни людей на водных объектах в Ленинградской области, утвержденные постановлением Правительства Ленинградской области от 29 декабря 2007 года № 352 (далее также – Правила).

Функции по разработке Правил, внесению в них изменений, согласованию их с федеральными органами исполнительной власти, указанными в постановлении Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2006 года № 769 «О порядке утверждения правил охраны жизни людей на водных объектах» возложены на Комитет правопорядка и безопасности Ленинградской области - отраслевой орган исполнительной власти Ленинградской области, организующий и обеспечивающий реализацию полномочий Ленинградской области в том числе в сфере обеспечения безопасности людей на водных объектах.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным привлечь Комитет правопорядка и безопасности Ленинградской области к участию в рассмотрении представленного законопроекта.

3. Как правильно указано в пояснительной записке к законопроекту, Федеральным законом № 657-ФЗ предусмотрено не только исключение из числа полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по утверждению правил охраны жизни людей на

водных объектах, но и одновременное наделение органов местного самоуправления полномочием по утверждению правил использования водных объектов для рекреационных целей (при этом указанные правила должны согласовываться с органами государственной власти субъектов Российской Федерации).

С учетом указанных обстоятельств представляется целесообразным рассмотреть (с участием органов исполнительной власти Ленинградской области) альтернативный вариант внесения изменения в пункт 6 части 1 статьи 3 областного закона № 123-оз, предусматривающий изложение данного пункта в новой редакции, согласно которой Правительство Ленинградской области будет наделено полномочием по согласованию утверждаемых органами местного самоуправления правил использования водных объектов для рекреационных целей.

Если же реализацию данного полномочия планируется возложить не на Правительство Ленинградской области, а на отраслевой орган исполнительной власти, уполномоченный в области водных отношений, соответствующее изменение потребуется внести в статью 4 областного закона № 123-оз (одновременно с признанием утратившим силу пункта 6 части 1 статьи 3).

4. Положения Федерального закона № 657-ФЗ, предусматривающие исключение из числа полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по утверждению правил охраны жизни людей на водных объектах, вступили в силу с 25 декабря 2023 года.

Однако на территории Ленинградской области, как указывалось ранее, продолжают действовать Правила охраны жизни людей на водных объектах в Ленинградской области, утвержденные постановлением Правительства Ленинградской области от 29 декабря 2007 года № 352, а также статья 2.10 областного закона от 02 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях» (далее – областной закон № 47-оз), предусматривающая административную ответственность за нарушение указанных Правил.

Ссылка на Правила содержится также в постановлении Правительства Ленинградской области от 08 октября 2007 года № 250 «Об утверждении Правил пользования водными объектами, расположенными на территории Ленинградской области, для плавания на маломерных судах».

С учетом изложенного, для обеспечения реализации на территории Ленинградской области положений Федерального закона № 657-ФЗ дополнительно потребуется:

признать утратившим силу постановление Правительства Ленинградской области от 29 декабря 2007 года № 352 «Об утверждении Правил охраны жизни людей на водных объектах в Ленинградской области»;  
внести изменение в постановление Правительства Ленинградской области от 08 октября 2007 года № 250 «Об утверждении Правил пользования водными объектами, расположенными на территории



Ленинградской области, для плавания на маломерных судах», исключив из данного нормативного правового акта ссылку на Правила;

признать утратившей силу статью 2.10 областного закона № 47-оз и внести изменение в абзац шестой части первой статьи 1.9 указанного областного закона, исключив из него ссылку на статью 2.10.

Вместе с тем следует отметить, что вышеперечисленные нормативные правовые акты не указаны ни в одном из приложений к законопроекту (ни в Справке о состоянии законодательства, ни в Перечне законов и иных нормативных правовых актов, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие рассматриваемого проекта областного закона).

5. Положения Федерального закона № 657-ФЗ, в соответствии с которыми органы местного самоуправления наделены полномочиями по утверждению правил использования водных объектов для рекреационных целей, вступили в силу с 25 декабря 2023 года (одновременно с положениями, исключившими из компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочие по утверждению правил охраны жизни людей на водных объектах).

Можно предположить, что нормы об охране жизни людей на водных объектах, которые в настоящее время содержатся в региональных нормативных правовых актах, после признания последних утратившими силу будут в том или ином виде воспроизведены в правилах использования водных объектов для рекреационных целей, утверждаемых органами местного самоуправления, либо в основных (типовых) требованиях по обеспечению безопасности людей на водных объектах, утверждаемых уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (в соответствии с концепцией проекта федерального закона № 326718-8).

Следует, однако, отметить, что в силу статьи 3 Федерального закона № 657-ФЗ утверждение органами местного самоуправления правил использования водных объектов для рекреационных целей может осуществляться до 1 марта 2025 года, а проект федерального закона № 326718-8 находится лишь на стадии рассмотрения во втором чтении.

На практике это может привести к тому, что отношения, связанные с охраной жизни людей на водных объектах, в указанный период времени (до принятия соответствующих нормативных правовых актов органами местного самоуправления или федеральным органом исполнительной власти) могут остаться неурегулированными.

Данная проблема в большей степени обусловлена недостатками правового регулирования на федеральном уровне. Вместе с тем для ее решения на уровне Ленинградской области потребуются оперативное принятие муниципальных правовых актов, которыми будут утверждены (по согласованию с органами государственной власти Ленинградской области) правила использования водных объектов для рекреационных целей, а также последующее внесение изменений в областной закон № 47-оз с целью

установления административной ответственности за нарушение указанных правил.

В связи с этим следует отметить, что в Предложениях о разработке нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации рассматриваемого проекта областного закона, данные нормативные правовые акты не указаны.

6. Пунктом 12 статьи 1 Федерального закона № 657-ФЗ, вступающим в силу с 1 сентября 2024 года, предусмотрено, что по решению исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации донный грунт, не содержащий твердых полезных ископаемых, не относящихся к общераспространенным полезным ископаемым, может быть использован при угрозе возникновения или при возникновении чрезвычайной ситуации.

При этом порядок использования извлеченного донного грунта для указанных целей должен быть установлен Правительством Российской Федерации. В настоящее время соответствующий проект постановления Правительства Российской Федерации (ID 02/07/01-24/00144970) находится на этапе подведения итогов публичного обсуждения.

С учетом изложенного после принятия указанного постановления Правительства Российской Федерации потребуется внесение дополнительных изменений в областной закон № 123-оз в целях определения органа исполнительной власти Ленинградской области, уполномоченного принимать решения об использовании донного грунта при угрозе возникновения или при возникновении чрезвычайной ситуации, а также направлять в территориальный орган Федерального агентства по недропользованию заявления о выдаче заключений об отсутствии в донном грунте твердых полезных ископаемых, не относящихся к общераспространенным полезным ископаемым.

Указанные в настоящем заключении замечания не препятствуют принятию законопроекта в первом чтении.

В ходе проведения антикоррупционной экспертизы коррупциогенных факторов в законопроекте не выявлено.

Первый заместитель руководителя  
аппарата Законодательного собрания –  
начальник правового управления



Д.В. Малкин