



ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Прокуратура
Ленинградской области**

ул. Торжковская, д.4,
Санкт-Петербург, Россия, 197342

Законодательное собрание
Ленинградской области
Канцелярия

04 MAR 2025



456830 116302

№ 614-1/25-22-0-4
Председателю постоянной комиссии
Законодательного собрания
Ленинградской области по экологии и
природопользованию

Гардашникову А.М.

26.02.2025 № 7-19-2025

На № _____

Уважаемый Андрей Михайлович!

Прокуратурой Ленинградской области проведена ревизия проекта областного закона «Экологический кодекс Ленинградской области» (далее – законопроект).

1. Часть 1 статьи 6 законопроекта не соответствует требованиям статей 14, 15, 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), а примененные в ней формулировки могут быть расценены, как регулирование с превышением полномочий.

2. Имеются концептуальные возражения относительно содержания статьи 7 законопроекта.

Согласно требованиям статьи 22 Федерального закона № 131-ФЗ в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения проводится местный референдум.

Местный референдум проводится на всей территории муниципального образования.

Решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования:

1) по инициативе, выдвинутой гражданами Российской Федерации, имеющими право на участие в местном референдуме;

2) по инициативе, выдвинутой избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом;

3) по инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно.

В местном референдуме имеют право участвовать граждане Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Граждане Российской Федерации участвуют в местном референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании (часть 6 статьи 22 Федерального закона № 131-ФЗ).

Согласно части 10 статьи 22 Федерального закона № 131-ФЗ гарантии прав граждан на участие в местном референдуме, а также порядок подготовки и

Прокуратура Ленинградской области
№ 7-19-2025/808-25-20410001

проведения местного референдума устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации.

В статье 24 Федерального закона № 131-ФЗ закреплено, что голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории в соответствии с частями 2 и 3 статьи 12 и частью 5 статьи 13 настоящего Федерального закона.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, установленных настоящим Федеральным законом. При этом положения федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, а также положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, не применяются (часть 5 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ).

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования считается полученным, если за указанные изменение, преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования (часть 6 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ).

В соответствии с частью 5 статьи 15 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» местный референдум назначается в соответствии с настоящим Федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования представительным органом муниципального образования, а в случае отсутствия указанного органа или непринятия им решения в установленный срок - судом.

Согласно статье 6 Устава Ленинградской области референдум Ленинградской области, местные референдумы в Ленинградской области проводятся в соответствии с федеральными и областными законами на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Подготовка и проведение выборов и референдумов в Ленинградской области осуществляются в соответствии с федеральными и областными законами

Избирательной комиссией Ленинградской области - постоянно действующим коллегиальным государственным органом.

Как следует из части 1 статьи 3 областного закона от 09.06.2007 № 93-оз «О местном референдуме в Ленинградской области», местный референдум проводится на всей территории соответствующего муниципального образования.

Изложенное позволяет сделать вывод, что в настоящее время в федеральном законодательстве применяется концепция, связанная с проведением местного референдума в границах одного муниципального образования.

Особый порядок проведения местных референдумов, затрагивающих права жителей нескольких муниципальных образований, федеральным законодательством не регламентирован, при этом у субъектов Российской Федерации в силу действующего федерального законодательства отсутствуют полномочия по дополнительному нормативному регулированию, поскольку, как указывалось выше, порядок подготовки и проведения местного референдума устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации.

Предлагаемое инициаторами правовое регулирование не соответствует требованиям федерального законодательства, поскольку местный референдум назначается в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения, к которым вопросы размещения объекта высокого класса экологической опасности не отнесены.

Более того, в действующих нормативных актах отсутствует понятие «экологически опасный производственный объект», на которое имеется ссылка в законопроекте.

Также необходимо отметить, что в случае принятия предлагаемого законопроекта могут возникнуть затруднения при последующем правоприменении, поскольку в предложенном законопроекте не раскрыто, что входит в понятие «референдум, затрагивающий права жителей нескольких муниципальных образований», на федеральном уровне такое понятие отсутствует.

В части 9 статьи 7 законопроекта предусматривается направление заявления о согласовании места реализации инвестиционного проекта в межведомственную комиссию по размещению производственных сил на территории Ленинградской области, образованную на основании распоряжения Губернатора Ленинградской области. При этом в предложенной норме статус данного совещательного органа не определен, указание на необходимость разработки такого нормативного акта на подзаконном уровне отсутствует.

В части 10 статьи 7 законопроекта вводится новое понятие, не предусмотренное законодательством – уведомление (проектная декларация) о планируемом размещении опасного производственного объекта и (или) объекта, подлежащего экологической экспертизе.

Соответствующее правовое регулирование в данной части осуществляется за пределами полномочий.

Также в части 10 статьи 7 законопроекта закрепляется норма об административной ответственности за предоставление заведомо недостоверных сведений в уведомлении и приложениях к нему, при этом не закрепляется норма об ответственности за предоставление аналогичных сведений в проектной декларации.

4. В соответствии с частью 3 статьи 68.2. Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» не вправе осуществлять общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль) в качестве общественных инспекторов по охране окружающей среды лица:

1) признанные иностранными агентами в соответствии с Федеральным законом от 14 июля 2022 года № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием»;

2) лишенные в судебном порядке специального права, права занимать должности в области охраны окружающей среды и природопользования;

3) имеющие судимость;

4) признанные недееспособными;

5) привлеченные неоднократно в течение года, предшествующего дате подачи гражданином в указанные в пункте 1 настоящей статьи органы, осуществляющие государственный экологический контроль (надзор), заявления о намерении осуществления общественного контроля в области охраны окружающей среды (общественного экологического контроля) в качестве общественного инспектора по охране окружающей среды, к административной ответственности за административные правонарушения в области охраны окружающей среды;

6) имеющие гражданство иностранного государства.

Часть 2 статьи 8 законопроекта данной норме не соответствует.

5. Требуется дополнительное обсуждение целесообразности дублирования в статьях 8, 9, 10, 23, 34, 44 законопроекта норм Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федерального закона от 24 июня 1998 года № 69-ФЗ «Об отходах производства и потребления», Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», приказа Минсельхоза России от 26.10.2020 № 626 «Об утверждении Ветеринарных правил перемещения, хранения, переработки и утилизации биологических отходов».

6. Также требуется дополнительное обсуждение включения в структуру законопроекта главы IV, устанавливающей гарантии защиты экологического благополучия и исконной среды обитания коренных малочисленных народов Ленинградской области, поскольку в законопроекте и пояснительной записке к нему не приведены проблемы действующего правового регулирования, а также мотивировка актуальности проведения этнологической экспертизы.

Более того, в отсутствие в федеральном законодательстве прямого указания на полномочия органов государственной власти в названной сфере, правовое регулирование, в том числе на уровне понятийного аппарата может быть расценено как превышение полномочий.

7. В статье 19 законопроекта предлагается закрепить, что лица, виновные в нарушении законодательства об этнологической экспертизе, несут ответственность в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Ленинградской области.

При этом в настоящее время такая ответственность законодательно не установлена, а применение бланкетной нормы в таком случае не только не целесообразно, но и может быть расценено как превышение полномочий.

8. Часть 5 статьи 24 законопроекта противоречит требованиям статьи 16.3. Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и выходит за пределы компетенции, установленной законодательством Российской Федерации.

9. Часть 3 статьи 25 законопроекта также может быть расценена как правовое регулирование за пределами полномочий.

10. В соответствии с частью 7 статьи 13 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» Конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации вступают в силу по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если федеральным законом и (или) самими конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации не установлен другой порядок вступления их в силу.

Частью 5 статьи 33 Устава Ленинградской области определено, что областные законы вступают в силу по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если федеральным законом и (или) Уставом Ленинградской области, а также самим областным законом не установлен другой порядок вступления их в силу.

Статья 68 законопроекта данной норме противоречит.

11. В финансово-экономическом обосновании к законопроекту необоснованно указано, что принятие областного закона «Экологический кодекс Ленинградской области» не потребует выделения бюджетных средств из областного бюджета Ленинградской области, при этом ряд положений законопроекта содержит сведения о мероприятиях, финансируемых за счет средств областного бюджета.

12. Также может негативно повлиять на реализацию целей и задач в области охраны окружающей среды и природопользования закрепление в части 2 статьи 69 законопроекта длительного (в течение трех лет со дня вступления в силу) срока приведения нормативных правовых органов государственной Ленинградской области в соответствие с Экологическим кодексом Ленинградской области.

К содержанию законопроекта имеются и иные замечания, в том числе связанные с наличием многочисленных внутренних противоречий между

нормами, отсутствием единообразной практики изложения норм в различных главах и др.

Законопроект не в полном объеме соответствует требованиям Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов (приложение № 7 к Регламенту Законодательного собрания Ленинградской области).

Указанные выше недостатки в своей совокупности также являются коррупциогенными факторами, предусмотренными подпунктами «д», «и» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96:

принятие нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

нормативные коллизии - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

О рассмотрении настоящей информации и принятом решении прошу сообщить в прокуратуру области.

Заместитель прокурора области

старший советник юстиции

П.А. Данилов

ДОКУМЕНТ ПОДПИСАН
ЭЛЕКТРОННОЙ ПОДПИСЬЮ

Сертификат 00AE7ECD033EAD6C69A7D52A8FCE0501BF

Владелец Данилов Павел Александрович

Действителен с 07.10.2024 по 31.12.2025