



12 МАР 2025
№ 617-1/25-2205

**ГУБЕРНАТОР
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67
Для телеграмм: Санкт-Петербург, 191311
Тел.: (812) 539-46-56, факс: (812) 271-56-27

Председателю
Законодательного собрания
Ленинградской области

С.М. Бебенину

11.03.2025 № 008-1848/2025-0-1

На № _____ от _____

Уважаемый Сергей Михайлович!

Проект областного закона «Экологический кодекс Ленинградской области», внесенный депутатами Законодательного собрания Ленинградской области И.К. Апостолевским, А.Р. Гусевым, Д.С. Звонковым, Н.А. Кузьминым, В.С. Лопухиным и Е.В. Тироном 30.01.2025, в соответствии со статьей 31 Устава Ленинградской области рассмотрен.

Предметом правового регулирования проекта областного закона «Экологический кодекс Ленинградской области» (далее-проект, кодекс) являются общественные отношения, связанные с обеспечением экологической безопасности, охраны окружающей среды и природопользования на территории Ленинградской области и реализацией конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду.

По результатам рассмотрения проекта установлено следующее.

Статьей 3 проекта определяются принципы деятельности органов местного самоуправления, государственной власти Ленинградской области в области охраны окружающей среды. Вместе с тем исчерпывающий перечень принципов охраны окружающей среды закреплён в статье 3 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее - Федеральный закон № 7-ФЗ) на основании которых, в том числе органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления должны осуществлять свою деятельность, оказывающую воздействие на окружающую среду. Установление органами государственной власти субъектов Российской Федерации дополнительных принципов Федеральным законом № 7-ФЗ не предусмотрено. Помимо этого принцип оценки эффективности деятельности в области охраны окружающей среды на основе системы объективных показателей качества

окружающей среды является не принципом, а результатом деятельности в области охраны окружающей среды.

Статьей 4 проекта определены полномочия Законодательного собрания Ленинградской области.

Пунктом 1 статьи 4 к полномочиям Законодательного собрания Ленинградской области отнесено принятие законов, в том числе в области обеспечения химической безопасности. На законодательном уровне отсутствует комплексное регулирование вопросов обеспечения химической безопасности в Российской Федерации. Принятие законов Ленинградской области в области химической безопасности предполагает установление определенных требований к деятельности хозяйствующих субъектов и ограничению их прав, что противоречит пункту 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которому правовое положение участников гражданского оборота регулирует гражданское законодательство.

Полномочие, закрепленное в подпункте «б» пункта 3 статьи 4 проекта, в части проведения депутатских слушаний по вопросам утверждения схем территориального планирования и (или) по вопросу изменения в такую схему в области промышленной политики и планирования использования земель сельскохозяйственного назначения, в области организации, охраны и использования особо охраняемых территорий, а также в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, не соответствует части 8 статьи 15 Градостроительного кодекса, согласно которой органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе представить предложения о внесении изменений в схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации. Таким образом, Законодательное собрание Ленинградской области вправе представить предложения о внесении изменений в любую из схем территориального планирования Ленинградской области.

Полномочие Законодательного собрания Ленинградской области по утверждению заключения и расторжения договоров и соглашений Ленинградской области в сфере охраны окружающей среды, предусмотренное подпунктом 13 статьи 4 проекта, вступает в противоречие со статьей 6 областного закона Ленинградской области от 13.03.2008 № 15-оз «О соглашениях об осуществлении международных и внешнеэкономических связей Ленинградской области» и статьей 6 областного закона Ленинградской области от 07.03.2012 № 16-оз «О соглашениях Ленинградской области об осуществлении межрегиональных связей», которыми установлены случаи утверждения и прекращения действия соглашений Законодательным собранием Ленинградской области.

В статье 5 проекта, устанавливающей полномочия Правительства Ленинградской области, определены полномочия Губернатора Ленинградской области (часть 1).

В соответствии с частью 1 статьи 18 Устава Ленинградской области Губернатор Ленинградской области имеет особый статус, одновременно являясь высшим должностным лицом Ленинградской области и возглавляя Правительство Ленинградской области, при этом входит в систему органов государственной власти как самостоятельный орган государственной власти (часть 3 статьи 3 Устава Ленинградской области).

При этом в части 1 статьи 5 проекта определены полномочия Губернатора Ленинградской области лишь в части создания, упразднения лесопарковых зеленых поясов, а также изменения их границ, дублирующие положения статей 2 и 3 областного закона от 29.03.2018 № 27-оз «О регулировании отдельных вопросов, связанных с созданием на территории Ленинградской области лесопарковых зеленых поясов». Иные полномочия высшего должностного лица в сфере охраны окружающей среды не приведены.

Формулировка пункта 3 части 1 статьи 5 проекта является отсылочной и с учетом того, что в Федеральном законе № 7-ФЗ прямо не определены полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в области охраны окружающей среды, противоречит закону.

Полномочие Правительства Ленинградской области, предусмотренное пунктом 1 части 2 статьи 5 проекта по участию в определении основных направлений экологической безопасности и природопользования путем разработки и реализации экологической политики Ленинградской области не соответствует Федеральному закону № 7-ФЗ, иным федеральным законам, поскольку данное полномочие ими не установлено.

Полномочие Правительства Ленинградской области, предусмотренное пунктом 4 части 2 статьи 5 проекта, не соответствует действующему законодательству в области охраны окружающей среды, поскольку по направлениям, перечисленным в указанном пункте, предусмотрена разработка и реализация региональных программ, в частности, Федеральным законом № 7-ФЗ, Федеральным законом от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», Федеральным законом от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения». Также, следует отметить, что термин «дурнопахнущие вещества» является двусмысленным и относится к категориям оценочного характера, федеральным законодательством не определен. Формулировка с его использованием не соответствует терминологии, применяемой в законодательстве об охране окружающей среды.

Полномочия в части осуществления высшим исполнительным органом субъекта РФ полномочий собственника в отношении объектов, оказывающих химическое, токсическое, бактериологическое и иное негативное воздействие на окружающую среду, находящихся в собственности субъекта РФ (пункт 7 части 2 статьи 5 проекта), в результате анализа федерального законодательства не выявлены и требуют дополнительного обоснования с учетом части 9 статьи 4 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 414-ФЗ).

Пункт 12 части 2 статьи 5 проекта не соответствует статьям 5, 10, 11, 28 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (далее - Федеральный закон № 170-ФЗ), которыми к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ не отнесено принятие решения о сооружении мест хранения. Указанным федеральным законом определено понятие «пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, пунктов хранения, хранилищ радиоактивных отходов. Понятие «место хранения» в Федеральном законе № 170-ФЗ не используется. Согласно статье 10 Федерального закона № 170-ФЗ решения о сооружении пунктов хранения, находящихся в

федеральной собственности либо имеющих федеральное или межрегиональное значение, принимают федеральные органы исполнительной власти. Пункты хранения, согласно статьи 5 Федерального закона № 170-ФЗ, могут находиться только в федеральной собственности или в собственности российских юридических лиц (не в собственности субъектов РФ).

Пунктом 13 части 2 статьи 5 проекта к полномочиям Правительства Ленинградской области отнесено принятие решения о выводе из эксплуатации радиационных источников, находящихся в собственности Ленинградской области, до израсходования установленного в проекте объекта использования атомной энергии ресурса или об ограничении проектных технико-экономических показателей их работы при наличии соответствующих обоснований, а также о последующем хранении радиоактивных отходов. Федеральным законом № 170-ФЗ, а также Федеральным законом от 11.07.2011 № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 190-ФЗ) к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ не отнесено принятие решения о последующем хранении радиоактивных отходов. Субъекты РФ уполномочены только согласовывать решения о размещении и сооружении на своей территории пунктов хранения радиоактивных отходов в порядке, установленном Градостроительным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом № 170-ФЗ. Принятие указанного решения относится к полномочиям Правительства РФ (пункт 2 статьи 5 Федерального закона № 190-ФЗ).

Полномочия органов государственной власти субъектов РФ в части обеспечения физической защиты радиоактивных отходов в результате анализа федерального законодательства не выявлены. Согласно пункту 2 статьи 6 Федерального закона № 190-ФЗ обеспечение физической защиты пунктов хранения радиоактивных отходов относится к полномочиям федеральных органов исполнительной власти в области обращения с радиоактивными отходами.

Пунктом 23 части 2 статьи 5 проекта к полномочиям Правительства Ленинградской области в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды относятся: осуществление приема отчетности об образовании, утилизации, обезвреживании, о размещении отходов от юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах III категории, подлежащих региональному государственному экологическому контролю (надзору).

Согласно пункту 5 статьи 18 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах III категории, определенных в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды, представляют в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти или исполнительные органы субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией отчетность об образовании, утилизации, обезвреживании, о размещении отходов в составе отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля в порядке

и сроки, которые определены законодательством в области охраны окружающей среды.

Таким образом, прием отчетности об образовании, утилизации, обезвреживании, о размещении отходов не требуется, - требуется прием Отчетов об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля.

Пункт 29 части 2 статьи 5 проекта дублирует норму части 3 статьи 38 Устава Ленинградской области и ей не соответствует. Право Правительства Ленинградской области осуществлять передачу своих полномочий отраслевым, территориальным и иным органам исполнительной власти Ленинградской области относится не только к сфере обращения с отходами. Ссылка на полномочие, которое не может быть передано, должна формулироваться с указанием номера структурной единицы, в которой оно закреплено.

Подпункт 7 части 3 статьи 5 проекта противоречит положениям Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее-Федеральный закон № 172-ФЗ). Перечень документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации не содержит такого документа, как «программа социально-экономического развития». При этом в стратегических документах, разрабатываемых в целях планирования и программирования (глава 10 Федерального закона № 172-ФЗ), содержатся плановые значения показателей. Прогнозные значения показателей содержатся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в целях прогнозирования (глава 9 Федерального закона № 172-ФЗ).

Кроме того, полномочия, установленные пунктами 5-12 статьи 4 проекта дублируют:

пункты 5 и 7 - полномочия определены статьей 9 областного закона Ленинградской области от 28.11.2023 № 144-оз «Об особо охраняемых природных территориях регионального и местного значения в Ленинградской области»;

пункт 6 - полномочие определено пунктом 1 части 1 статьи 4 областного закона Ленинградской области от 19.02.2021 № 10-оз «О регулировании отдельных вопросов в области обращения с отходами производства и потребления в Ленинградской области, о внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях» и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов и отдельных положений законодательных актов»;

пункт 8 - полномочие определено статьей 1 областного закона Ленинградской области от 06.04.2020 № 33-оз «О регулировании отдельных вопросов в области обеспечения радиационной безопасности населения в Ленинградской области»;

пункт 9 - полномочие определено статьей 2 областного закона Ленинградской области от 16.05.2024 № 54-оз «О регулировании отдельных вопросов в сфере государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) на территории Ленинградской области и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов и отдельных положений законодательных актов»;

пункт 10 - полномочие определено статьей 8 областного закона Ленинградской области от 18.07.2016 № 62-оз «Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры в Ленинградской области»;

пункты 11 и 12 - полномочия определены статьей 2 областного закона Ленинградской области от 29.03.2018 № 27-оз «О регулировании отдельных вопросов, связанных с созданием на территории Ленинградской области лесопарковых зеленых поясов».

Согласно абзацу третьему пункта 1 статьи 6 Федерального закона № 7-ФЗ, региональный государственный экологический контроль (надзор) осуществляется уполномоченными исполнительными органами субъектов Российской Федерации, в соответствии с положениями, утверждаемыми высшими исполнительными органами субъектов Российской Федерации. Исходя из этого, Правительство Ленинградской области не осуществляет региональный государственный экологический контроль (надзор), как указано в пункте 4 части 5 статьи 5 проекта, а утверждает положение о нем.

Терминология полномочий, установленных подпунктами 6 и 9 части 5 статьи 5 проекта, в части «ведения государственного учета (реестра, кадастра) объектов и источников негативного воздействия на окружающую среду» дублируются по смыслу и не соответствуют терминологии полномочия, закрепленного абзацем тринадцатым статьи 6 Федерального закона № 7-ФЗ. Кроме того, полномочие по разработке, реализации программ ликвидации накопленного вреда, указанное в пункте 9 части 5 статьи 5 проекта, не соответствует терминологии абзаца двадцатого статьи 6 Федерального закона № 7-ФЗ, которым установлено полномочие по организации ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

Полномочие по проведению экономической оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, путем разработки экологического баланса Ленинградской области, установленное подпунктом 7 части 5 статьи 5 проекта, не соответствует полномочию, закрепленному абзацем тринадцатым статьи 6 Федерального закона № 7-ФЗ, согласно которому к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится право организации проведения экономической оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, осуществления экологической паспортизации территории. Понятие «экологический баланс Ленинградской области» не определено в федеральных нормативных правовых актах, нормативных правовых актах Ленинградской области либо непосредственно в проекте, в связи с чем невозможно сделать однозначный вывод о том, как именно должен разрабатываться и что должен включать в себя указанный документ.

Пунктом 10 части 5 статьи 5 проекта предусмотрено полномочие Правительства Ленинградской области по разработке, реализации, согласованию порядка и очередности финансирования специальных экологических программ реабилитации загрязненных участков территории Ленинградской области.

Данная формулировка не соответствует Федеральному закону от 10.07.2001 № 92-ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории» в части уточнения вида загрязнения (радиационное). Кроме того, частью 1 статьи 2 указанного закона предусмотрено, что порядок и сроки разработки специальных экологических программ определяются Правительством Российской Федерации.

Правовые основания для установления полномочия Правительства Ленинградской области, предусмотренного пунктом 20 части 5 статьи 5 проекта (разработка правил проведения комплексных экологических обследований соблюдения норматива концентраций запаха дурнопахнущих веществ), не выявлены.

Полномочие по ведению регионального кадастра отходов, указанное в пункте 12 части 5 статьи 5 проекта, не относится к полномочиям Правительства Ленинградской области. Ведение регионального кадастра отходов Ленинградской области возложено на Комитет Ленинградской области по обращению с отходами постановлением Правительства Ленинградской области от 08.07.2020 № 490 «О переименовании управления Ленинградской области по организации и контролю деятельности по обращению с отходами в Комитет Ленинградской области по обращению с отходами, утверждению Положения о Комитете Ленинградской области по обращению с отходами и признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Ленинградской области».

Полномочие, установленное пунктом 16 части 5 статьи 5 проекта, в соответствии с абзацем третьим части 1 статьи 9 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (далее – Федеральный закон № 174-ФЗ) относится к полномочиям органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

Пунктом 17 части 5 статьи 5 проекта установлено полномочие Правительства Ленинградской области по оказанию содействия при проведении общественных экологических экспертиз. Вместе с тем согласно статье 20 Федерального закона № 174-ФЗ общественная экологическая экспертиза организуется и проводится по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов местного самоуправления общественными организациями (объединениями), основным направлением деятельности которых в соответствии с их уставами является охрана окружающей среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы, и которые зарегистрированы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Оказывать содействие органам исполнительной власти, выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы – права граждан в соответствии со статьей 11 Федерального закона № 7-ФЗ.

Пунктом 19 части 5 статьи 5 проекта предусмотрено полномочие по установлению порядка проведения этнологической экспертизы. Вместе с тем Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 82-ФЗ), определяющий понятие этнологической экспертизы, не предусматривает полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по определению обязательного проведения такой экспертизы и учета ее результатов. Правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках экспертизы, определены Федеральным законом от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 247-ФЗ).

Согласно части 7 статьи 2 Федерального закона № 247-ФЗ обязательные требования, предусматривающие установление в отношении граждан и организаций разрешительных режимов (в том числе в форме прохождения экспертизы), устанавливаются федеральными законами, а в случаях, определенных федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.

С учетом изложенного, субъекты Российской Федерации не наделены полномочиями по установлению обязанности граждан и организаций обязательного прохождения экспертизы, а предлагаемое проектом регулирование в данной части противоречит нормам федерального законодательства.

Полномочие по установлению порядка принятия решений о корректировке платы за негативное воздействие на окружающую среду с учетом освоения природопользователями средств на выполнение природоохранных мероприятий, определенное в пункте 1 части 6 статьи 5 проекта, в результате анализа федерального законодательства не выявлено. Порядок корректировки размера платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается Правительством РФ (часть 10 статьи 16.3 Федерального закона № 7-ФЗ).

Полномочие, предусмотренное пунктом 3 части 6 статьи 5 проекта относится к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в соответствии с частью 1 статьи 9 Федерального закона № 174-ФЗ.

Часть 8 статьи 5 определяет полномочия органов исполнительной власти Ленинградской области в области охраны окружающей среды, что не соответствует наименованию статьи 5 проекта, регулирующей полномочия Правительства Ленинградской области.

Полномочия, предусмотренные пунктами 1-11, 13 части 8 статьи 5 проекта в соответствии с пунктом 1 статьи 11 областного закона от 28.11.2023 № 144-оз «Об особо охраняемых природных территориях регионального и местного значения в Ленинградской области» отнесены к полномочиям органа исполнительной власти Ленинградской области, осуществляющего государственное управление и реализацию полномочий Ленинградской области в области охраны и использования, в том числе создания, особо охраняемых природных территорий регионального значения. При этом согласно части 8 статьи 5 проекта указанные полномочия отнесены к полномочиям органов исполнительной власти Ленинградской области в области охраны окружающей среды.

Правовые основания для отнесения к полномочиям Правительства Ленинградской области, органов исполнительной власти Ленинградской области осуществления комплексных экологических обследований соблюдения норматива концентраций запаха дурнопахнущих веществ не выявлены (пункт 12 части 8 статьи 5 проекта).

Статьей 6 проекта определяются полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды.

Проектируемой частью 1 статьи 6 проекта устанавливаются вопросы местного значения муниципальных образований.

Исходя из понятия «вопросы местного значения», определенного статьей 2, а также исходя из положений статьи 6 (полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления), абзаца

первого части 1.1 статьи 17 (полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения) и статьи 18 (принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления) Федерального закона от 16.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) вопросы местного значения устанавливаются данным федеральным законом (статьи 14, 15, 16).

Установление вопросов местного значения в акте регионального уровня не согласуется с вышеуказанными положениями, а также с наименованием статьи 6 проекта: полномочия органов местного самоуправления в определенной сфере.

Кроме того, из абзаца первого части 1 данной статьи следует, что к вопросам местного значения муниципальных образований без определения их уровня относятся вопросы муниципального района и округа, что не соответствует положениям статьи 7 Федерального закона № 7-ФЗ и отдельным положениям Федерального закона № 131-ФЗ. Согласно данным федеральным актам организация мероприятий по охране окружающей среды относится к полномочиям муниципального района (в части мероприятий межпоселенческого характера) и городского округа, тогда как к полномочиям сельских и городских поселений организация мероприятий по охране окружающей среды не отнесена. Кроме того, дублируя положения части 5 статьи 7 Федерального закона № 7-ФЗ, не учитывает положения Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которым выявление объектов накопленного вреда окружающей среде и организация его ликвидации в границах земельного участка, находящегося в собственности муниципального образования – сельского поселения, относится к полномочиям муниципального района, в границы которого поселение входит.

Помимо этого, в пункте 2 части 1 статьи 6 проекта указан городской округ с внутригородским делением, в то время как областным законом от 15.06.2010 № 32-оз «Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его изменения» такой вид административно-территориальной единицы в Ленинградской области не установлен.

Частью 2 статьи 6 проекта в полном объеме продублированы полномочия органов местного самоуправления, предусмотренные статьей 12 областного закона от 28.11.2023 № 144-оз «Об особо охраняемых природных территориях регионального и местного значения в Ленинградской области» и статьей 10 областного закона от 18.07.2016 № 62-оз «Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры в Ленинградской области».

Согласно части 10 статьи 22 Федерального закона № 131-ФЗ гарантии прав граждан на участие в местном референдуме, а также порядок подготовки и проведения местного референдума устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации.

Установление обязанности органов местного самоуправления по оказанию информационной, методической и организационной помощи гражданам - инициаторам проведения референдума местного значения является предметом регулирования областного закона от 09.06.2007 № 93-оз «О местном референдуме в Ленинградской области» (а не Экологического кодекса) и необоснованным сужением сферы оказания такой помощи - проведение местного референдума исключительно в сфере мероприятий по охране окружающей среды.

Часть 5 статьи 6 проекта определяет вопросы по которым органами местного самоуправления могут создаваться общественные советы по охране окружающей среды. К таким вопросам отнесено рассмотрение вопросов, связанных с размещением опасных производственных объектов, их капитальным ремонтом, модернизацией, включая изменение технологии работы. Вместе с тем, статьями 6 Федерального закона № 131-ФЗ и Федерального закона № 414-ФЗ предусматривают, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляют правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных Федеральным законом № 414-ФЗ и федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления, а также осуществляют правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами.

Федеральными законами органам государственной власти субъекта РФ не предоставлено право определять компетенцию совещательных органов местного самоуправления, создаваемых для решения вопросов местного значения.

С учетом изложенного, части 1,3,5 статьи 6 не соответствуют требованиям федерального законодательства, а часть 2 - дублирует положения областного законодательства.

Статьей 7 проекта регулируются вопросы участия граждан в принятии решений о размещении объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде.

Из содержания части 1 статьи 7 проекта следует, что кодексом, иными законами Ленинградской области, уставами и нормативными правовыми актами муниципальных образований могут быть установлены случаи проведения референдума по вопросам размещения объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде на территории (территориях) муниципального образования (муниципальных образований) Ленинградской области.

Вместе с тем, референдум проводится не в определяемых случаях, а по вопросам находящимся в ведении субъекта РФ или совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ (референдум субъекта РФ) или по вопросам местного значения (местный референдум). При этом вопросы которые в обязательном порядке выносятся на референдум субъекта РФ определяются федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта РФ, а на местный референдум федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта РФ и уставом муниципальных образований¹. Возможность определения таких вопросов иными нормативными правовыми актами муниципальных образований федеральным законодательством не предусмотрена.

Частью 4 статьи 6 проекта к полномочиям представительного органа муниципального образования и главы местной администрации в соответствии с пунктом 3 части 3 статьи 22 Федерального закона № 131-ФЗ отнесено инициирование референдума и (или) выявление общественного мнения населения в случаях, установленных кодексом. Частями 2 и 5 статьи 7 проекта

¹ части 2,4 статьи 12 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ;

предусматривается необходимость проведения референдума по вопросу одобрения населением муниципального образования размещения на территории соответствующего муниципального образования Ленинградской области экологически опасных производственных объектов по определяемому перечню. При этом, как следует из части 2 статьи 7 проекта, по данным вопросам планируется проведение местного референдума.

В соответствии с частью 3 статьи 12 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ) на местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения.

Содержащиеся в указанном перечне производственные объекты при размещении которых на территории Ленинградской области необходимо проведение местного референдума, относятся к категории опасных производственных объектов².

Правовое регулирование вопросов в области промышленной безопасности осуществляется Федеральным законом от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее – Федеральный закон № 116-ФЗ), другими федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, а также федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности³. Таким образом, к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ правовое регулирование вопросов размещения опасных производственных объектов не отнесено, в связи с этим вопрос размещения опасных производственных объектов не относится к вопросам местного значения и не может быть вынесен на местный референдум.

Согласно статье 73 Федерального закона № 67-ФЗ решение, принятое на местном референдуме, действует на территории соответствующего муниципального образования, является обязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Вынесение вопроса об одобрении совершения определенных действий и принятие такого решения, равно как решение, отрицающее одобрение, не позволяет определить правовые последствия такого решения, что не соответствует части 7 статьи 12 Федерального закона № 67-ФЗ.

Часть 2 статьи 7 проекта и в той части в которой предусматривает что порядок проведения референдума устанавливается нормативным правовым актом муниципального образования не соответствует части 10 статьи 22 Федерального закона № 131-ФЗ, так как согласно данной норме порядок подготовки и проведения местного референдума федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации.

Часть 6 статьи 7 проекта определяет, что инициатором проведения референдума по одобрению населением муниципального образования размещения экологически опасных производственных объектов является представительный

² Приложение 1 к Федеральному закону от 21.07.1997 № 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов";

³ часть 1 статьи 4 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов»

орган муниципального образования и глава местной администрации. Вместе с тем данное положение не соответствует частям 2, 10 статьи 22 Федерального закона № 131-ФЗ, поскольку не предусматривают полномочия органов государственной власти субъектов РФ определять субъекты выдвижения инициативы по проведению референдума по определенным вопросам местного значения.

С учетом изложенного часть 4 статьи 6, части 1, 2, 5, 6, 13, 14, 15 статьи 7 проекта в той части, в которой регламентируются вопросы проведения референдума, не соответствуют требованиям законодательства.

Частью 3 статьи 7 проекта устанавливаются формы выявления мнения населения при размещении объектов, использование которых в хозяйственной и (или) иной деятельности может причинить вред окружающей среде на территории Ленинградской области. К таким формам отнесены публичные слушания, общественные обсуждения, опросы граждан, собрания и конференции, сход граждан.

Следует отметить, что процедура выявления мнения населения регламентируется различными федеральными актами. Так, публичные слушания, опрос граждан, собрания и конференции, сход граждан в соответствии с положениями Федерального закона № 131-ФЗ являются формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Положениями статей 25-31 указанного Федерального закона при определении форм участия населения в осуществлении местного самоуправления установлены вопросы, подлежащие обсуждению или цель их проведения, для некоторых форм предусмотрены какими актами определяются случаи их проведения, каким образом иницируется обсуждение. Вопрос размещения объектов, использование которых в хозяйственной и (или) иной деятельности может причинить вред окружающей среде, не соотносится ни с одной из установленных Федеральным законом № 131-ФЗ форм.

Вопрос размещения объектов, использование которых в хозяйственной и (или) иной деятельности может причинить вред окружающей среде, может быть вынесен на общественные (публичные) слушания, возможность проведения которых предусмотрена Федеральным законом от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Вместе с тем, данное мероприятие проводится в рамках общественного контроля его субъектами⁴. При этом к субъектам общественного контроля органы, указанным в части 6 статьи 7 проекта, не относятся, в связи с чем, не могут являться инициаторами проведения общественных (публичных) слушаний.

Кроме того, обязательное проведение общественных обсуждений или публичных слушаний предусмотрено Градостроительным кодексом РФ по основаниям им установленным⁵. Порядок организации и проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам и иные обязательные положения, предусмотренные Градостроительным кодексом РФ, устанавливаются органами местного самоуправления. Градостроительным

⁴ статья 25 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации";

⁵ часть 5 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ;

кодексом РФ полномочий органам государственной власти субъектов РФ регулировать указанные правоотношения не предоставлено.

Необходимость выявления общественного мнения предусмотрена также Федеральным законом № 174-ФЗ. Согласно статье 14 данного Федерального закона экологическая экспертиза проводится при наличии материалов обсуждений объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованных органами местного самоуправления.

Полномочия по организации общественных обсуждений, проведение опросов, среди населения о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе, отнесены к полномочиям органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области экологической экспертизы на соответствующей территории⁶.

Приказом Минприроды России от 01.12.2020 № 999 «Об утверждении требований к материалам оценки воздействия на окружающую среду» (далее-Приказ 999) предусмотрено, что общественное мнение выявляется при оценке воздействия на окружающую среду планируемой (намечаемой) хозяйственной деятельности. Данным приказом установлены формы общественных обсуждений: общественные слушания, опрос. Данные общественные обсуждения проводятся по инициативе заказчика материалов, подлежащих экспертизе, к которым также относятся и хозяйствующие субъекты.

С учетом изложенного, выражение мнения населения является формой волеизъявления граждан, результаты которого носят рекомендательный характер при принятии соответствующего решения. Каким образом учитывается выявленное мнение населения установлено федеральным законодательством и полномочия по осуществлению правового регулирования органам государственной власти субъектов РФ не предоставлено.

Частями 9-12 статьи 7 проекта предусматривается необходимость уведомления хозяйствующими субъектами органов исполнительной власти, муниципального образования о планируемом размещении экологически опасных производственных объектов, определен состав сведений, содержащийся в таком уведомлении, сроки и процедура рассмотрения. Вместе с тем, как указано ранее правовое регулирование в области промышленной безопасности осуществляется федеральным законодательством⁷. Федеральным законом № 116-ФЗ направление такого уведомления не предусмотрено. В органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления хозяйствующий субъект направляет уведомление о проведении общественных обсуждений предварительных материалов оценки воздействия на окружающую среду (или объекта экологической экспертизы, включая предварительные материалы оценки воздействия на окружающую среду)⁸, а не уведомление о планируемом размещении опасных производственных объектов. Порядок и сроки размещения уведомления о проведении общественных обсуждений указанных материалов также установлен

⁶ Статья 9 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»;

⁷ часть 1 статьи 4 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов»;

⁸ пункт 4.6. Требований к материалам оценки воздействия на окружающую среду, утвержденных Приказом Минприроды России от 01.12.2020 № 999 ;

Приказом Минприроды России от 01.12.2020 № 999 «Об утверждении требований к материалам оценки воздействия на окружающую среду». Порядок рассмотрения, сроки размещения уведомления, предусмотренные частью 11 статьи 7 проекта не соответствуют пункту 7.9.2 вышеназванных требований.

Кроме того, предусмотренное частью 9 статьи 7 проекта положение об обязательности направления заявления о согласовании места реализации инвестиционного проекта в межведомственную комиссию по размещению производительных сил на территории Ленинградской области, образованную на основании распоряжения Губернатора Ленинградской области, не соответствует задачам указанной комиссии, которая создана в настоящее время распоряжением Губернатора Ленинградской области от 05.05.2014 № 356-рг «О межведомственной комиссии по размещению производительных сил на территории Ленинградской области» (далее-комиссия). Согласно положению о комиссии обращение организаций, индивидуальных предпринимателей осуществляется в инициативном порядке и решения комиссии носят рекомендательный характер.

Частями 10-12 статьи 7 проекта определен состав сведений, содержащийся в таком уведомлении (проектной декларации), сроки и процедура рассмотрения. При этом, часть 9 данной статьи не предусматривает возможность направления проектной декларации.

Основы осуществления общественного контроля в области охраны окружающей среды (общественного экологического контроля) (далее – общественный контроль) определены Федеральным законом № 7-ФЗ.

Статья 8 проекта не соотносится с положениями указанного закона в части формы организаций, которыми осуществляется общественный контроль. В дополнительном обосновании также нуждается установление проектом запрета на допуск к осуществлению общественного контроля субъектов, включенных в перечень иностранных и международных неправительственных организаций, с учетом того, что Федеральным законом № 7-ФЗ право на установление субъектами Российской Федерации подобных запретов не предусмотрено.

В оставшейся части (за исключением второго предложения части 3) статья 8 проекта дублирует нормы Федерального закона № 7-ФЗ.

Статья 9 дублирует отдельные положения статьи 68 Федерального закона № 7-ФЗ порядок организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды.

Статьей 10 проекта предлагается определить особенности осуществления общественной экологической экспертизы.

Принципы и особенности осуществления общественной экологической экспертизы определены Федеральным законом № 174-ФЗ.

Согласно статье 2 Федерального закона № 174-ФЗ законодательство об экологической экспертизе и состоит из данного закона, принимаемых в соответствии с ним законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, в Федеральном законе № 174-ФЗ не предусмотрена возможность определения субъектами Российской Федерации следующих особенностей осуществления общественной экологической экспертизы, предусмотренных статьей 10 проекта:

1) по определению порядка финансового обеспечения общественной экологической экспертизы (часть 2 статьи);

2) по рассмотрению органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации заключений по результатам проведения общественной экологической экспертизы и определению перечня случаев, при наступлении которых ими подготавливается мотивированная позиция по итогам такого рассмотрения (часть 4 статьи).

Кроме того, предлагаемое частью 4 статьи 10 проекта диспозитивное установление возможности представления указанной позиции может подпадать под признаки коррупциогенного фактора, предусмотренного подпунктом «б» пункта 3 Методики, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Частью 3 статьи 10 проекта предлагается установить, что заключение общественной экологической экспертизы направляется как органу исполнительной власти Ленинградской области, уполномоченному в области охраны окружающей среды, так и федеральному органу исполнительной власти в области экологической экспертизы, заказчику документов и (или) документации, подлежащих общественной экологической экспертизе, органам местного самоуправления и может передаваться другим заинтересованным лицам, что частично дублирует положения части 1 статьи 25 Федерального закона № 174-ФЗ.

При этом, исходя из статьи 21 Федерального закона № 174-ФЗ, согласно которой общественная экологическая экспертиза может проводиться в отношении объектов государственной экологической экспертизы федерального и регионального уровня, заключение общественной экологической экспертизы также направляется в зависимости от уровня объектов, в отношении которых она проведена.

Указанное подтверждается частью 1 статьи 25 Федерального закона № 174-ФЗ, согласно которой заключение общественной экологической экспертизы направляется федеральному органу исполнительной власти в области экологической экспертизы или органу государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющему государственную экологическую экспертизу.

Таким образом, закрепление проектом обязательности направления заключения общественной экологической экспертизы и в федеральный орган исполнительной власти, и в орган государственной власти субъекта Российской Федерации, не соотносится с положениями Федерального закона № 174-ФЗ.

Глава четвертая проекта посвящена гарантиям защиты экологического благополучия и исконной среды обитания коренных малочисленных народов Ленинградской области. Вводится понятие этнологической экспертизы, определяются задачи, принципы, определяется общий порядок ее проведения. Кроме того предусматривается обязательность как проведения экспертизы до принятия решений о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности, так и учета ее результатов, то есть предусматриваются обязательные требования, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.

Федеральный закон № 82-ФЗ (далее – Федеральный закон № 82-ФЗ), определяющий понятие этнологической экспертизы, не устанавливает вышеуказанные положения, не предусматривает полномочия органов государственной власти субъектов РФ по определению обязательного проведения такой экспертизы и учета ее результатов.

При этом, правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках экспертизы, как указано ранее определены Федеральным законом № 247-ФЗ.

Согласно части 7 статьи 2 Федерального закона № 247-ФЗ обязательные требования, предусматривающие установление в отношении граждан и организаций разрешительных режимов (в том числе в форме прохождения экспертизы), устанавливаются федеральными законами, а в случаях, определенных федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.

С учетом изложенного, субъекты Российской Федерации не наделены полномочиями на установление обязанности граждан и организаций по прохождению экспертизы, а предлагаемое проектом регулирование в данной части противоречит нормам федерального законодательства.

Помимо вышеуказанных нарушений законодательства положения главы четвертой проекта содержат следующие нарушения законодательства.

Основные понятия, предлагаемые к использованию в главе четвертой проекта, дублируют понятия, используемые в Федеральном законе № 82-ФЗ. Однако понятие этнологической экспертизы, используемое в проекте, не соответствует понятию, установленному Федеральным законом № 82-ФЗ.

Согласно пункту 8 части 1 статьи 8 Федерального закона № 82-ФЗ малочисленные народы, объединения малочисленных народов в целях защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов имеют право на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Данный порядок определен положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 18.09.2020 № 1488, согласно которому возмещение убытков осуществляется на основании соглашений о возмещении убытков, заключаемых хозяйствующими субъектами и советами представителей малочисленных народов, созданными на общественных началах в соответствии с пунктом 8 статьи 6 Федерального закона № 82-ФЗ при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации для защиты прав и законных интересов малочисленных народов.

Участие указанных органов в определении соответствия законодательству расчета убытков, причиненных малочисленным народам и их объединениям, указанным Положением, не предусмотрено, равно как Федеральным законом № 82-ФЗ не предусмотрено право субъектов Российской Федерации на самостоятельное регулирование вопросов возмещения таких убытков.

Таким образом, подпункт 5 статьи 12 проекта противоречит нормам федерального законодательства.

Аналогичное замечание применимо в отношении части 7 статьи 14 проекта, согласно которой к компетенции Правительства Ленинградской области предлагается отнести разработку и утверждение методики расчета убытков, причиненных малочисленным народам и их объединениям в результате нанесения ущерба их исконной среде обитания хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами.

Подпунктом 7 статьи 12 проекта в качестве одной из задач этнологической экспертизы устанавливается осуществление контроля на всех этапах реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности. При этом не представляется возможным определить механизм и суть указанного контроля, его отличие от различных видов контроля, осуществляемых в соответствии с действующим законодательством в процессе осуществления субъектами хозяйственной деятельности.

Принцип этнологической экспертизы, предлагаемый к установлению подпунктом 2 статьи 13 проекта, целиком дублирует положение, указанное в части 11 статьи 14 проекта.

В проекте имеются внутренние противоречия о местах осуществления этнологической экспертизы. Например, исходя из статьи 13 проекта, этнологическая экспертиза проводится до принятия решений о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности в местах исконной среды обитания малочисленных народов, в то время как статьей 14 предусмотрена организация такой экспертизы в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и на территориях традиционного природопользования малочисленных народов.

При указании в части 1 статьи 14 проекта на факт установления порядка проведения этнологической экспертизы Правительством Ленинградской области отсутствует необходимость изложения элементов такого порядка в иных частях данной статьи.

Согласно части 4 статьи 14 проекта при осуществлении полномочий Ленинградской области в сфере этнологической экспертизы с заказчика взимается сбор, размер которого рассчитывается посредством применения метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка).

Деятельность по реализации функций исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий, подпадает под определение государственной услуги, приведенное в статье 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Исходя из статьи 8 указанного закона государственные услуги предоставляются заявителям на бесплатной основе, за исключением случаев в случаях, порядке и размерах, установленных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах (часть 2 статьи 8) или в случаях, предусмотренных федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними актами субъектов

Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, которые действуют до признания их утратившими силу (часть 3 статьи 8).

Законодательством о налогах и сборах пошлина за выдачу заключения по результатам этнологической экспертизы не предусмотрена.

Таким образом оказание государственной услуги по организации этнологической экспертизы за счет средств заявителя возможно только в случае, если нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации принят в соответствии с федеральным законом, предусматривающим соответствующую возможность.

Кроме того, предлагаемое проектом определение метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка), который заключается в установлении размера сбора на основании информации о рыночных ценах идентичных услуг или при их отсутствии однородных услуг:

1) не характерен для определения размера платы за оказание государственной услуги (в случае, если предлагаемое проектом полномочие по организации проведения этнологической экспертизы все же является государственной услугой), поскольку такая плата не может рассматриваться в контексте рыночных цен;

2) используется, например, в процессе организации закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при определении начальной (максимальной) цены контракта.

Из анализа предлагаемого проектом регулирования применения указанного метода не представляется возможным сделать вывод о том, какие товары, работы или услуги планируется приобретать посредством закупки, а также о взаимосвязи планируемых закупок с устанавливаемым проектом полномочием на организацию осуществления этнологической экспертизы.

С точки зрения законодательства о стратегическом планировании планирование подразумевает под собой деятельность, в том числе, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, направленную на разработку и реализацию основных направлений деятельности соответствующих органов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

Таким образом, планирование деятельности в какой-либо сфере, в том числе в области охраны окружающей среды, осуществляется в рамках стратегического планирования в документах стратегического планирования, а не с учетом таких документов.

Таким образом, положения статьи 20, 21 проекта не соотносятся положениями с Федеральным законом № 172-ФЗ.

Кроме того, пунктом 4 части 2 статьи 20 проекта предусмотрена разработка проектов водоохранных зон водных объектов. Вместе с тем, размеры водоохранных зон водных объектов определены статьей 65 Водного кодекса. Разработка проектов водоохранных зон законодательством не предусмотрена.

Статьей 22 проекта устанавливаются дополнительные, не предусмотренные статьей 51 Градостроительного кодекса РФ основания для отказа в выдаче разрешения на строительство. При этом субъекту Российской Федерации не

предоставлено право устанавливать основания для отказа в выдаче разрешения на строительство, не предусмотренные статьей 51 Градостроительного кодекса РФ. Вместе с тем, частью 3 статьи 22 проекта определено, что орган местного самоуправления вправе отказать в выдаче разрешения на строительство или отозвать ранее выданное разрешение на строительство при нарушении хозяйствующим субъектом требований, установленных настоящей статьей.

Также следует отметить, что указанной статьей не учтены полномочия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по выдаче разрешения на строительство (часть 6 статьи 51 Градостроительного кодекса РФ), а также не учтены положения областного закона от 07.07.2014 № 45-оз «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области».

В пункте 1 части 2 статьи 22 проекта установлен запрет на разработку и реализацию проектов, связанных с нарушением экологических систем и природного равновесия, неблагоприятными изменениями климата, в том числе, в исконных местах исконной среды обитания малочисленных народов, массовым уничтожением диких животных и дикорастущих растений, деградации почв, наступлением других неблагоприятных последствий, если иное прямо не предусмотрено законодательством, в частности, Законом Ленинградской области от 27.06.2023 № 76-оз «Об организации деятельности по борьбе с борщевиком Сосновского на территории Ленинградской области и о внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях». При этом необходимо учитывать, в статье 3 Федерального закона № 7-ФЗ установлен принцип презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности – то есть, любая хозяйственная и иная деятельность приводит к неблагоприятным последствиям для окружающей среды в той или иной степени. В связи с чем, проектом кодекса фактически установлен запрет на разработку и реализацию всех проектов осуществления хозяйственной и иной деятельности.

Кроме того, часть 4 статьи 22 Проекта дублирует часть 2 статьи 38 Федерального закона № 7-ФЗ.

Статьи 23-26 проекта полностью дублируют статьи 16, 16.1, 16.6, 17, 18 Федерального закона № 7-ФЗ.

При этом частью 1 статьи 25 Законопроекта предусмотрен открытый перечень целей, для которых может быть использована плата на негативное воздействие на окружающую среду, что противоречит части 4 статьи 16.6 Федерального закона № 7-ФЗ, согласно которой плата за негативное воздействие на окружающую среду носит целевой характер и не может быть использована на цели, не предусмотренные данной статьей.

Статья 27 кодекса, устанавливающая положения об экологическом страховании, дублирует положения статьи 18 Федерального закона № 7-ФЗ.

Статьей 28 кодекса предусмотрено осуществление эколого-хозяйственного зонирования для определения обязательных условий, предъявляемых к хозяйственной и иной деятельности, ограничений на конкретной территории Ленинградской области, определения границ территорий Ленинградской области с особым режимом хозяйственной деятельности с целью выявления устойчивости

территорий к антропогенным нагрузкам. В то же время требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности установлены главой VII Федерального закона № 7-ФЗ. Как указано выше, действующим законодательством не предусмотрено осуществление эколого-хозяйственного зонирования. Установление дополнительных условий и ограничений к хозяйствующим субъектам противоречит пункту 1 статьи 2 ГК РФ, согласно которому правовое положение участников гражданского оборота регулирует гражданское законодательство.

Положения статей 29-33 проекта дублируют положения областного закона от 28.11.2023 № 144-оз «Об особо охраняемых природных территориях регионального и местного значения в Ленинградской области».

Статьями 34-38 проекта регулируется порядок создания зеленого фонда городских и сельских населенных пунктов, лесопаркового зеленого пояса. При этом статьей 34 проекта продублированы положения статьи 61 Федерального закона № 7-ФЗ, а статьями 35-38 проекта положения областного закона от 29.03.2018 № 27-оз «О регулировании отдельных вопросов, связанных с созданием на территории Ленинградской области лесопарковых зеленых поясов». Однако воспроизведенные положения указанного областного закона в частях 1 и 4 статьи 35 дополнены положениями о том, что в Общественную палату Ленинградской области направляются заявления не только о создании лесопаркового зеленого пояса, но и зеленого фонда, а также регулируется срок направления итогов публичных слушаний по вопросу создания зеленого фонда.

Вместе с тем, правовое регулирование отдельных положений создания лесопаркового зеленого пояса указанным областным законом вызвано необходимостью реализации порядка его создания, предусмотренного статьей 62.2 Федерального закона № 7-ФЗ. При этом федеральным законом предусмотрен порядок создания лесопаркового зеленого пояса, а не зеленого фонда. В свою очередь зеленый фонд является частью лесопаркового зеленого пояса и представляет собой совокупность территорий, на которых расположены лесные и иные насаждения. Территории, на которых расположены лесные и иные насаждения, могут создаваться в том числе органами местного самоуправления, в связи с чем применение порядка создания лесопаркового зеленого пояса в отношении зеленого фонда требует правового обоснования.

Статьей 41 Законопроекта определяет, что Ленинградская область органы местного самоуправления муниципального образования принимают меры по уменьшению трансграничного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду в установленном законодательством порядке. Вместе с тем, регулирование в данной сфере, в том числе на федеральном уровне, отсутствует. В этой связи указанная статья проекта не устанавливает правовое регулирование.

Положения, указанные в статьях 42 и 43 проекта, дублируют нормы Федерального закона № 170-ФЗ, постановлений Правительства Российской Федерации от 11.07.2003 № 418 «О порядке ввоза в Российскую Федерацию облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов» и от 14.03.1997 № 306 «О Правилах принятия решений о размещении и сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения». Кроме того требуют дополнительного обоснования положения, касающиеся осуществления контроля за

радиационной обстановкой, посредством создания региональной автоматизированной системы контроля радиационной безопасности.

Положения статей 44-48 проекта дублируют областной закон от 19.02.2021 № 10-оз «О регулировании отдельных вопросов в области обращения с отходами производства и потребления в Ленинградской области, о внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях» и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов и отдельных положений законодательных актов».

Статьей 50 проекта определяется понятие кадастра отходов Ленинградской области, а также предусматривается, что порядок его ведения определяется Правительством Ленинградской области. Вместе с тем, на основании части 3 статьи 20 Федерального закона № 89-ФЗ, предусматривающей, что порядок ведения региональных кадастров отходов устанавливается исполнительными органами субъектов Российской Федерации. В связи с этим, статья 50 проекта не соответствует указанной норме федерального закона, поскольку определение порядка ведения региональных кадастров отходов согласно указанной части устанавливается органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а не законодательной. При этом, постановлением Правительства Ленинградской области установление порядка его ведения возложено на Комитет Ленинградской области по обращению с отходами⁹.

Статьями 51-55 проекта регулируемыми вопросы ведения Красной книги Ленинградской области дублируются положения Федерального закона № 7-ФЗ и Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» и отдельные положения постановления Правительства Ленинградской области от 08.04.2014 № 106 «О Красной книге Ленинградской области».

Статьями 56-63 проекта дублируются положения областного закона от 18.07.2016 № 62-оз «Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры в Ленинградской области».

В силу статьи 4.3 Федерального закона № 7-ФЗ информация о состоянии окружающей среды (экологическая информация), обладателями которой являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации, предоставляется органами в порядке, установленном Федеральным законом от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Исполнительные органы субъектов Российской Федерации, которые обладают информацией о состоянии окружающей среды (экологической информацией), или уполномоченные ими организации размещают на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и с использованием федеральной государственной информационной системы состояния окружающей среды информацию о состоянии окружающей среды (экологическую информацию) в форме открытых данных.

Указанная система создается в целях обеспечения населения информацией, сбора, обработки и анализа такой информации, а также оценки состояния

⁹ Постановление Правительства Ленинградской области от 08.07.2020 № 490;

окружающей среды и прогнозирования его изменений под воздействием природных и (или) антропогенных факторов.

Сведения, подлежащие размещению в информационной системе, установлены статьей 4.4 Федерального закона № 7-ФЗ, а также определяются Правительством Российской Федерации. В этой связи часть 1 статьи 65 проекта противоречит указанным положениям Федерального закона № 7-ФЗ в части возможности установления областным законом содержания информации.

В то же время статьей 66 проекта предусмотрено ведение региональных информационных систем о состоянии окружающей среды. Создание региональной информационной системы о состоянии окружающей среды законодательством не предусмотрено. При этом создание и ведений такой системы потребует дополнительных затрат бюджета Ленинградской области. Вместе с тем, как указывалось ранее, финансово-экономическим обоснованием проекта принятие проекта не повлечет дополнительных затрат бюджета Ленинградской области.

Также отмечаю, что часть 3 статьи 65 проекта дублирует обязанность операторов связи, установленную статьей 66 Федерльного закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи».

Следует отметить, что кодификация это способ систематизации, который состоит в существенной переработке, изменении и обновлении правовых норм определенной отрасли или подотрасли права и принятии нового кодификационного акта.

Как показал анализ представленного проекта, в нем содержатся в основном положения, дублирующие законодательство, как федеральное так и региональное.

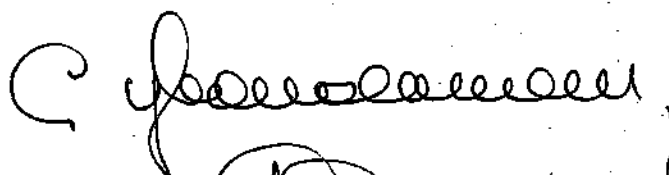
При этом в проекте в полном объеме воспроизводятся положения региональных актов, которые признаются утратившими силу, тогда как кодификация предполагает проведение ревизии действующих правовых актов во избежание загромождения областного законодательства дублирующими нормами.

Новеллами являются положения, касающиеся выявления мнения населения по вопросам размещения производственных объектов, в том числе посредством проведения референдума, и обязательность учета выявленного мнения, обязательность проведения этнологической экспертизы. Вместе с тем, как показал анализ федерального законодательства, изложенные проектом положения в данной области не соответствует установленным федеральным требованиям.

Кроме того, статья 69 проекта, которой признаются утратившими силу отдельные областные законы, не содержат акты, вносящие в них изменения.

На основании изложенного проект не соответствует действующему законодательству.

Губернатор
Ленинградской



А.Ю. Дрозденко