



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

01.04.25 № 617-1/25-22-0-7

На № _____ от _____

Заключение

на проект областного закона
«Экологический кодекс Ленинградской области»
Внесен депутатами Законодательного собрания
Ленинградской области И.К. Апостолевским, А.Р. Гусевым,
Д.С. Звонковым, Н.А. Кузьминым, В.С. Лопухиным, Е.В. Тираном

Правовым управлением рассмотрен проект областного закона «Экологический кодекс Ленинградской области» (далее – законопроект, Экологический кодекс).

Как указано в пояснительной записке, законопроект направлен на систематизацию законодательства Ленинградской области в сфере охраны окружающей среды, сокращение количества законодательных актов, устранение противоречий и дублирующих норм, восполнение правовых пробелов.

К содержанию законопроекта имеются следующие замечания правового и юридико-технического характера.

1. Законопроектом определяется, что Экологический кодекс является основополагающим в регулировании отношений в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности на территории Ленинградской области, а законы, регулирующие правоотношения в данной сфере, должны ему соответствовать (преамбула, часть 3 статьи 2 законопроекта).

Данный подход не согласуется с пунктами «д» статьи 72 и статьей 76 Конституции Российской Федерации, согласно которым законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, включая природопользование, охрану окружающей среды, обеспечение экологической безопасности и особо охраняемые природные территории.

Председателю
постоянной комиссии по
экологии и
природопользованию

А.М. Гардашникову

Иерархия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации также не предполагает наделение большей юридической силой законов субъектов, принятых в виде кодексов. В соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) среди законов субъектов Российской Федерации, имеющих особую правовую природу, выделяются только конституции республик, а также уставы иных субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 5, части 1 и 2 статьи 66 Конституции Российской Федерации, часть 9 статьи 4 Федерального закона № 414-ФЗ).

Дополнительно следует отметить, что в соответствии со статьей 73 Конституции Российской Федерации компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации определяется по так называемому «остаточному принципу»: субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти только по вопросам, находящимся вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

А поскольку основными регуляторными полномочиями в сфере охраны окружающей среды (такими, как определение правовых основ государственной политики в области охраны окружающей среды, установление требований в области охраны окружающей среды, разработка и утверждение нормативов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, установление порядка ограничения, приостановления и запрещения хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды) наделены федеральные органы государственной власти, принятие закона в виде кодифицированного акта на уровне субъекта Российской Федерации представляется нецелесообразным.

2. Статья 3 законопроекта наряду со ссылкой на принципы охраны окружающей среды, установленные Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ), предусматривает дополнительный перечень принципов деятельности органов государственной власти, местного самоуправления Ленинградской области в области охраны окружающей среды.

Полагаем, что принципы охраны окружающей среды относятся к категории правовых основ государственной политики в области охраны окружающей среды. Согласно преамбуле к Федеральному закону № 7-ФЗ правовые основы указанной политики определяются непосредственно Федеральным законом № 7-ФЗ.

Согласно статье 6 Федерального закона № 7-ФЗ принятие законов субъекта Российской Федерации в области охраны окружающей среды возможно только в соответствии с федеральным законодательством.

Применительно к рассматриваемому вопросу можно сделать вывод, что федеральным законодателем определен исчерпывающий перечень принципов охраны окружающей среды, который не подлежит пересмотру и дополнению на региональном уровне.

3. Статьей 4 законопроекта определяются полномочия Законодательного собрания Ленинградской области в сфере охраны окружающей среды, экологической безопасности и природопользования.

Структура данной статьи перегружена избыточной детализацией полномочий, в ряде случаев приводящей к их дублированию, и лишена системного единства (вопреки заявленной цели принятия законопроекта).

Так, к полномочиям Законодательного собрания Ленинградской области предлагается отнести принятие областных законов в различных сферах отношений (с перечислением указанных сфер в пунктах 1, 5, 6, 8, 9, 10 статьи 4 законопроекта), при этом общая сфера деятельности определена в абзаце первом статьи 4 законопроекта; наряду с полномочием по принятию областных законов в пункте 5 статьи 4 законопроекта используется формулировка «законодательное регулирование».

Пункт 2 статьи 4 законопроекта ограничивает Законодательное собрание Ленинградской области при рассмотрении вопросов установления дополнительных социальных гарантий гражданам в случаях техногенных чрезвычайных ситуаций только «участием» в данной деятельности, при наличии права принятия соответствующих областных законов.

Пункт 3 статьи 4 законопроекта регулирует частные вопросы проведения депутатских слушаний, фактически определяя их повестку.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 1 части 3 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» регламент законодательного органа субъекта Российской Федерации и вопросы внутреннего распорядка его деятельности определяются постановлением законодательного органа.

4. Статья 5 законопроекта, как следует из ее наименования, определяет полномочия Правительства Ленинградской области в сфере охраны окружающей среды, при этом часть 1 указанной статьи посвящена полномочиям Губернатора Ленинградской области, а часть 8 – полномочиям органов исполнительной власти Ленинградской области.

Таким образом, наименование статьи не в полной мере соответствует ее содержанию.

5. Положения частей 2-7 статьи 5 законопроекта, определяющие многочисленные полномочия Правительства Ленинградской области в различных сферах правового регулирования, так или иначе связанных с охраной окружающей среды, в значительной мере дублируют положения действующих областных законов (в частности, областного закона от 19 февраля 2021 года № 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», областного закона от 18 июля 2016 года № 62-оз «Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры в Ленинградской области», областного закона от 28 ноября 2023 года № 144-оз «Об особо охраняемых природных территориях регионального и местного значения в Ленинградской области», областного закона от 29 марта 2018 года № 27-оз «О регулировании отдельных вопросов, связанных с созданием на территории Ленинградской области лесопарковых зеленых поясов», областного закона от 16 мая 2024 года № 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», областного закона от 6 апреля 2020 года № 33-оз «О регулировании отдельных вопросов в области обеспечения радиационной безопасности населения в Ленинградской области»).

Учитывая, что такое дублирование иногда осуществляется не вполне корректно (например, не в полном объеме, – как в случае с перечислением полномочий Правительства Ленинградской области в области обеспечения радиационной безопасности), возможность достижения основных целей законопроекта, определенных как систематизация регионального экологического законодательства, устранение пробелов правового регулирования, может быть поставлена под сомнение.

6. Новое правовое регулирование, предлагаемое статьей 5 законопроекта, в ряде случаев приводит к установлению полномочий Правительства Ленинградской области, выходящих за пределы его компетенции и не соответствующих действующему законодательству.

В частности, пунктом 1 части 2 статьи 5 законопроекта к полномочиям Правительства Ленинградской области предлагается отнести участие в определении основных направлений охраны окружающей среды, экологической безопасности и природопользования путем разработки и реализации экологической политики Ленинградской области.

При этом согласно пункту 1 статьи 33 Федерального закона Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», а также пункту 1 части 1 статьи 38 Устава Ленинградской области высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации участвует в проведении единой государственной политики в сфере экологии в соответствии с компетенцией субъекта Российской Федерации и в пределах своих полномочий. В соответствии со статьей 6 Федерального закона № 7-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится участие в реализации федеральной политики в области

экологического развития Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации.

Таким образом, действующее законодательство не допускает возможность существования самостоятельной экологической политики в субъекте Российской Федерации и, соответственно, участия в ее проведении, как предлагается пунктом 1 части 2 статьи 5 законопроекта.

7. Отдельные полномочия, не предусмотренные действующими областными законами, которые инициаторы законопроекта предлагают закрепить за Правительством Ленинградской области, федеральными законами напрямую отнесены к компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных в соответствующей сфере деятельности.

Например, пунктами 12-14 части 2 статьи 5 законопроекта на Правительство Ленинградской области возлагаются полномочия собственника на радиационные источники и радиоактивные вещества, находящиеся в собственности Ленинградской области и иные сопутствующие полномочия.

Вместе с тем статьей 11 Федерального закона от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» указанные полномочия закреплены непосредственно за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными в области использования атомной энергии. Указанные полномочия в соответствии с постановлением Правительства Ленинградской области от 31 июля 2014 года № 341 «Об утверждении Положения о Комитете по природным ресурсам Ленинградской области и признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Ленинградской области» переданы Комитету по природным ресурсам Ленинградской области в рамках полномочий Правительства Ленинградской области по утверждению положений об отраслевых органах исполнительной власти Ленинградской области (часть 5 статьи 40 Устава Ленинградской области).

8. В некоторых случаях инициаторы законопроекта, определяя полномочия Правительства Ленинградской области, не учитывают положения действующих нормативных правовых актов регионального уровня.

Так, в соответствии с пунктом 5 части 2 статьи 5 законопроекта Правительство Ленинградской области наделяется полномочиями по ведению Красной книги Ленинградской области и установлению порядка ее ведения.

Следует отметить, что в соответствии со статьей 36 Устава Ленинградской области Правительство Ленинградской области является коллегиальным органом, который в силу характера своей деятельности не может непосредственно обеспечивать постоянное и непрерывное осуществление полномочий и функций, которые на практике реализуются

отраслевыми органами исполнительной власти (например, функции по ведению Красной книги Ленинградской области).

В связи с этим постановлением Правительства Ленинградской области от 8 апреля 2014 года № 106 «О Красной книге Ленинградской области» определено, что ведение Красной книги Ленинградской области осуществляют комитет по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира Ленинградской области (в части объектов животного мира) и комитет по природным ресурсам Ленинградской области (в части объектов растительного мира).

9. В статье 6 законопроекта предпринимается попытка определить иные (дополнительные) полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, наряду с полномочиями, уже установленными Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Следует отметить, что статьей 6 Федерального закона № 131-ФЗ определен исчерпывающий перечень полномочий, в рамках которых органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют правовое регулирование в области местного самоуправления.

Вопросы отнесения отдельных полномочий по охране окружающей среды к вопросам местного значения (часть 1 статьи 6 законопроекта), отнесение к полномочиям представительного органа муниципального образования и главы местной администрации вопросов инициирования референдума и (или) выявления общественного мнения населения в случаях, установленных Экологическим кодексом (часть 4 статьи 6 законопроекта), вопросы создания в муниципальных образованиях общественных советов по охране окружающей среды (часть 5 статьи 6 законопроекта) выходят за рамки указанных полномочий субъектов Российской Федерации, в том числе при дублировании федеральных норм.

10. Статьей 7 законопроекта регулируются вопросы проведения референдума и выявления общественного мнения населения при принятии решения о размещении объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде, на территории (территориях) муниципального образования (муниципальных образований) Ленинградской области.

Указанная статья сформулирована с существенными нарушениями федерального законодательства.

Так, в соответствии с частью 6 статьи 7 законопроекта проведение референдума по вопросу одобрения населением муниципального образования размещения экологически опасных производственных объектов осуществляется по инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно.

Данное положение значительно сужает круг возможных инициаторов референдума, определенный частью 3 статьи 22 Федерального закона № 131-ФЗ, и не соответствует указанной норме.

Содержание части 7 указанной статьи, согласно которой Экологическим кодексом не ограничивается право граждан, общественных объединений, хозяйствующих субъектов на инициирование референдума, не позволяет однозначно уяснить ее смысл (особенно во взаимосвязи с положениями упомянутой ранее части 6 статьи 7 законопроекта).

В соответствии с частями 9 и 10 статьи 7 законопроекта на юридических и физических лиц, планирующих размещение экологически опасных производственных объектов и (или) объектов, подлежащих экологической экспертизе, возлагаются дополнительные обязанности: уведомить органы исполнительной власти Ленинградской области и органы местного самоуправления о планируемом размещении указанных объектов, указать в уведомлении (проектной декларации) о планируемом размещении такого объекта определенные сведения (о застройщике, намечаемой хозяйственной деятельности, транспортной логистике и т.д.), направить заявление о согласовании места реализации инвестиционного проекта в межведомственную комиссию по размещению производительных сил на территории Ленинградской области.

Следует отметить, что вопросы, связанные с проведением оценки воздействия на окружающую среду, урегулированы статьей 32 Федерального закона № 7-ФЗ и постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2024 года № 1644 «О порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду», вопросы проведения государственной экологической экспертизы - Федеральным законом от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

С учетом изложенного предусмотренное законопроектом дополнительное правовое регулирование отношений в указанной сфере может быть расценено как превышение полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

В соответствии с частью 11 статьи 7 законопроекта орган исполнительной власти Ленинградской области, уполномоченный в сфере охраны окружающей среды, после получения уведомления о планируемом размещении экологически опасного производственного объекта или объекта, подлежащего экологической экспертизе, в течение пяти рабочих дней направляет информацию об этом главе муниципального образования, на территории которого планируется размещение такого объекта, а также главам муниципальных районов, на территориях которых будет располагаться санитарно-защитная зона объекта, с предложением об инициировании проведения референдума или выявления общественного мнения в течение трех месяцев с момента получения уведомления.

Указанные положения законопроекта не соотносятся с положениями части 4 статьи 22 Федерального закона № 131-ФЗ, определяющей иные

условия и порядок назначения местного референдума по инициативе граждан.

Согласно части 14 статьи 7 законопроекта мнение населения подлежит обязательному учету органами государственной власти, межведомственной комиссией, органами местного самоуправления. Принимаемые указанными органами решения не могут противоречить выявленному мнению населения, результатам референдума.

В этой связи следует отметить, что положения части 2 статьи 13 Федерального закона № 7-ФЗ действительно предусматривают учет мнения населения или результатов референдума при принятии решения о размещении объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде. Вместе с тем порядок учета мнения может быть различным и определяется с учетом совокупности всех действующих норм.

В частности, норма об обязательности решения, принятого на местном референдуме, закреплена в части 7 статьи 22 Федерального закона № 131-ФЗ. Что касается результатов выявленного мнения населения муниципального образования относительно размещения объектов, указанных в статье 7 законопроекта, то в Федеральном законе № 131-ФЗ требования на этот счет отсутствуют. Более того, применительно к выявлению мнения населения в форме опроса граждан в части 1 статьи 31 Федерального закона № 131-ФЗ содержится прямое указание, что результаты такого опроса носят рекомендательный характер.

11. В статьях 8-10 законопроекта, касающихся вопросов осуществления общественного экологического контроля, деятельности общественного экологического инспектора, проведения общественной экологической экспертизы, воспроизводятся (в том или ином объеме, иногда выборочно) положения отдельных статей Федерального закона № 7-ФЗ, а именно: статьи 68 (Общественный контроль в области охраны окружающей среды), статьи 68.2 (Общественные инспекторы по охране окружающей среды), а также Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

12. Глава IV Экологического кодекса посвящена вопросам, связанным с обеспечением гарантий защиты экологического благополучия и исконной среды обитания коренных малочисленных народов Ленинградской области.

Статья 11 законопроекта содержит определения основных понятий, применяемых в данной главе.

Следует отметить, что такой способ изложения нормативного материала идет вразрез с общепринятой практикой, согласно которой положения, определяющие основные понятия (термины), располагаются в первой главе закона (в случае если закон предусматривает деление на главы) либо в одной из вступительных статей с целью применения указанных положений в последующем тексте законопроекта.

Так, в части 4 статьи 2 законопроекта указано, что используемые в Экологическом кодексе понятия применяются в значениях, установленных федеральными законами.

А поскольку определения понятий «этнологическая экспертиза», «исконная среда обитания малочисленных народов», «традиционный образ жизни малочисленных народов» уже содержатся в статье 1 Федерального закона от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 82-ФЗ), необходимость в их дублировании в статье 11 законопроекта отсутствует.

Что касается иных понятий, используемых в Экологическом кодексе и не нашедших своего отражения в федеральном законодательстве (применительно к исследуемой главе к их числу относятся понятия «этнологический мониторинг», «намечаемая хозяйственная и иная деятельность»), то их содержание, как указывалось выше, должно раскрываться в одной из вступительных статей, входящей в состав главы 1 законопроекта.

Иные положения главы IV Экологического кодекса касаются вопросов проведения этнологической экспертизы (законопроектом, в частности, определяются задачи этнологической экспертизы, субъекты и объекты этнологической экспертизы, порядок формирования экспертной комиссии этнологической экспертизы, порядок подготовки и утверждения заключения этнологической экспертизы и т.д.).

Следует отметить, что Федеральный закон № 82-ФЗ не содержит положений, которые определяли бы содержание (предмет) и порядок проведения этнологической экспертизы, устанавливали случаи обязательного ее проведения, вводили требование об обязательном учете результатов этнологической экспертизы при принятии решений о реализации намечаемой хозяйственной деятельности, наделяли органы государственной власти субъектов Российской Федерации специальными полномочиями в указанной сфере.

Анализ регионального законодательства показывает, что в ряде субъектов Российской Федерации приняты нормативные правовые акты, более подробно регулирующие данные вопросы.

В качестве примеров могут быть приведены Закон Республики Саха (Якутия) от 14 апреля 2010 года 820-З № 537-IV «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и на территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)», Закон Сахалинской области от 4 июля 2006 года № 72-ЗО «О правовых гарантиях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области» и постановление Администрации Сахалинской области от 14 марта 2007 года № 45-па «Об утверждении

Положения о порядке организации и проведения этнологической экспертизы на территориях традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области».

В связи с этим необходимо обратить внимание, что в главе IV законопроекта в значительной степени воспроизводятся положения упомянутого выше закона Республики Саха (Якутия).

Вместе с тем в пояснительной записке к законопроекту не представлено убедительных доводов в пользу необходимости дополнительного регулирования данных вопросов применительно к территории Ленинградской области (отсутствует информация о видах традиционной хозяйственной деятельности, осуществляемой представителями коренных малочисленных народов Ленинградской области, о нарушениях их прав на осуществление указанных видов деятельности в результате принятия тех или иных управленческих решений).

Отдельного внимания заслуживает вопрос о принципиальной возможности включения в нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации положений, ограничивающих право граждан (юридических лиц) на осуществление хозяйственной деятельности.

Так, в соответствии с частью 11 статьи 17 законопроекта отрицательное заключение этнологической экспертизы является основанием для запрета реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности, являющейся объектом этнологической экспертизы.

Как указано в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом.

Согласно части 7 статьи 2 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» обязательные требования, предусматривающие установление в отношении граждан и организаций разрешительных режимов (в форме лицензирования, аккредитации, сертификации, включения в реестр, аттестации, прохождения экспертизы, получения согласований, заключений и иных разрешений), устанавливаются федеральными законами, а в случаях, определенных федеральными законами, - нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.

Учитывая изложенное, положения законопроекта, предусматривающие введение таких ограничений, представляются крайне спорными (несмотря на существующую законотворческую практику отдельных субъектов Российской Федерации).

По мнению правового управления, отношения, связанные с организацией и проведением этнологической экспертизы, должны быть в первую очередь более подробно регламентированы на федеральном уровне.

В соответствии со статьей 19 законопроекта лица, виновные в нарушении законодательства об этнологической экспертизе, несут

ответственность в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Ленинградской области.

В связи с этим необходимо отметить, что термин «законодательство об этнологической экспертизе» представляется крайне неудачным ввиду отсутствия (как указывалось выше) достаточной правовой регламентации данного вопроса на федеральном уровне и имеющихся сомнений относительно возможности осуществления такой регламентации на уровне субъекта Российской Федерации (по крайней мере, в той части, в которой подобная регламентация будет приводить к ограничению прав хозяйствующих субъектов).

Резюмируя изложенное: ответственность за «нарушение законодательства об этнологической экспертизе» федеральным законодательством не предусмотрена, а вопрос о возможности установления такой ответственности на региональном уровне требует дополнительного обсуждения.

Следует также отметить, что в соответствии со сложившейся законотворческой практикой нормы об ответственности за нарушение законодательства располагаются в заключительных положениях нормативного правового акта.

13. В главе V законопроекта «Меры по охране окружающей среды в Ленинградской области» преимущественно воспроизводятся положения отдельных федеральных законов и нормативных правовых актов Ленинградской области.

Так, в статье 23 законопроекта в полном объеме дублируются положения статьи 16 Федерального закона № 7-ФЗ, регулирующей вопросы взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду.

В статье 24 законопроекта воспроизводятся положения статьи 16¹ Федерального закона № 7-ФЗ, определяющей круг лиц, обязанных вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду.

При этом частью 5 статьи 24 законопроекта определено, что правила исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливаются Правительством Российской Федерации. В данной норме фактически воспроизводятся положения пункта 13 статьи 16³ Федерального закона № 7-ФЗ, при этом правовое регулирование осуществляется с превышением полномочий (компетенция Правительства Российской Федерации не может определяться областным законом).

Аналогичное замечание может быть высказано в отношении содержания части 3 статьи 25 законопроекта, согласно которой Правительством Российской Федерации также устанавливается порядок разработки и согласования плана мероприятий, направленных на предотвращение или снижение негативного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду (отдельно следует отметить, что в статье 25 законопроекта в полном объеме воспроизводятся положения статьи 16⁶

Федерального закона № 7-ФЗ, регулирующей вопросы использования платы за негативное воздействие на окружающую среду).

Статья 26 законопроекта дублирует положения статьи 17 Федерального закона № 7-ФЗ, регулирующей вопросы оказания государственной поддержки хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды (при этом законопроектом, в отличие от Федерального закона № 7-ФЗ, не предусмотрено, что государственная поддержка деятельности по внедрению наилучших доступных технологий и иных мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду может осуществляться посредством предоставления льгот в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду).

В статье 27 законопроекта воспроизводятся положения статьи 18 Федерального закона № 7-ФЗ, регулирующей вопросы экологического страхования.

Новеллами являются положения, содержащиеся в статье 28 законопроекта, призванной урегулировать вопросы эколого-хозяйственного зонирования, однако анализ регионального законодательства позволяет сделать вывод, что в указанной статье воспроизводятся отдельные нормы Закона Красноярского края от 20 сентября 2013 года № 5-1597 «Об экологической безопасности и охране окружающей среды в Красноярском крае». В пояснительной записке к законопроекту каких-либо разъяснений относительно необходимости регулирования данных вопросов не содержится.

В статьях 29-33 законопроекта воспроизводятся нормы областного закона от 28 ноября 2023 года № 144-оз «Об особо охраняемых природных территориях регионального и местного значения в Ленинградской области».

В частях 1-3 статья 34 законопроекта дублируются положения статьи 61 Федерального закона № 7-ФЗ, регулирующей вопросы охраны зеленого фонда городских и сельских населенных пунктов, а в частях 4 и 5 статьи 34 законопроекта – отдельные положения статьи 62¹ Федерального закона № 7-ФЗ, посвященной вопросам создания лесопарковых зеленых поясов.

Далее в статьях 35-38 законопроекта дублируются нормы областного закона от 29 марта 2018 года № 27-оз «О регулировании отдельных вопросов, связанных с созданием на территории Ленинградской области лесопарковых зеленых поясов», при этом в отдельных структурных единицах статьи 35 законопроекта наряду с лесопарковым зеленым поясом упоминается также некий «Зеленый фонд» (возможно, имеется в виду зеленый фонд городских и сельских населенных пунктов, положения о котором содержатся в статье 34 законопроекта).

Статьей 39 законопроекта регулируются отдельные вопросы установления региональных нормативов качества окружающей среды.

В соответствии с частью 1 указанной статьи региональные нормативы качества окружающей среды определены как установленные нормативы качества окружающей среды, а также нормативы допустимого воздействия

на нее, при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие.

Содержание данной нормы не в полной мере соответствует определению понятия «нормативы качества окружающей среды», содержащемуся в статье 1 Федерального закона № 7-ФЗ, согласно которой нормативы качества окружающей среды – это нормативы, которые установлены в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями для оценки состояния окружающей среды и при соблюдении которых обеспечивается благоприятная окружающая среда.

Более того, анализ положений, содержащихся в статьях 1, 20 и 21 Федерального закона № 7-ФЗ, позволяет сделать вывод о том, что нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на окружающую среду – это разные понятия, в то время как в статье 39 законопроекта нормативы допустимого воздействия на окружающую среду определены в качестве составной части нормативов качества окружающей среды.

В части 2 статьи 39 законопроекта воспроизводятся положения пункта 3 статьи 19 Федерального закона № 7-ФЗ, в котором определен перечень работ и мероприятий, реализуемых в рамках разработки нормативов качества окружающей среды.

В соответствии с частью 3 статьи 39 законопроекта Правительство Ленинградской области наделяется полномочием по определению (в рамках установления региональных нормативов качества окружающей среды) предельных уровней концентрации в воздухе запаха дурнопахнущих веществ.

Указанное полномочие взаимосвязано с предусмотренным пунктом 20 части 5 статьи 5 законопроекта полномочием Правительства Ленинградской области по разработке правил проведения комплексных экологических обследований соблюдения норматива концентраций запаха дурнопахнущих веществ.

В связи с этим необходимо отметить следующее: как указано в Правилах установления нормативов и контроля выбросов запаха в атмосферу, утвержденных приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 8 октября 2019 года № 889-ст в качестве национального стандарта Российской Федерации ГОСТ 58578-2019, в настоящее время в России в целом отсутствует система нормирования запаха в атмосферном воздухе. При наличии источников, выбрасывающих пахучие вещества, постоянные жалобы населения на неприятный запах вынуждают местные органы власти предпринимать всевозможные меры и, в частности, проводить исследования выбросов предприятий. В то же время подобные исследования при отсутствии нормативной базы в отношении запаха имеют ограниченную область применения и не позволяют природоохранным

органам воздействовать на предприятия и требовать проведения мероприятий по снижению выбросов пахучих веществ.

7 ноября 2024 года в рамках проведения 66-ой конференции Парламентской Ассоциации Северо-Запада России было направлено обращение в адрес Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации Козлову А.А. по вопросу законодательного регулирования нормативов концентрации запахов, их мониторинга и контроля, в котором содержалось предложение о создании при Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации межведомственной рабочей группы с участием представителей научного сообщества, профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации для разработки предложений по нормативному регулированию запахов в Российской Федерации.

С учетом изложенного решение о включении в законопроект положений о нормировании запаха в атмосферном воздухе на региональном уровне (до внесения соответствующих изменений в федеральное законодательство) представляется преждевременным.

Положения статьи 40 законопроекта, регулирующей вопросы организации и осуществления регионального государственного экологического мониторинга окружающей среды на территории Ленинградской области и предусматривающей создание региональной системы наблюдения за состоянием окружающей среды, вступают в противоречие с положениями статей 63 и 63¹ Федерального закона № 7-ФЗ, согласно которым государственный экологический мониторинг (государственный мониторинг окружающей среды) осуществляется в рамках единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией, установленной законодательством Российской Федерации, посредством создания и обеспечения функционирования наблюдательных сетей и информационных ресурсов в рамках подсистем единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды).

Статьей 42 законопроекта, как следует из ее наименования, устанавливаются особенности обеспечения радиационной безопасности в Ленинградской области.

В указанной статье воспроизводятся отдельные положения Федерального закона от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (далее – Федеральный закон № 170-ФЗ) и постановления Правительства Российской Федерации от 11 июля 2003 года № 418 «О порядке ввоза в Российскую Федерацию облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов».

При этом содержание части 1 указанной статьи, согласно которой Правительство Ленинградской области согласовывает лимиты на ежегодно ввозимые на территорию Ленинградской области облученные тепловыделяющие сборки ядерных реакторов, вызывает определенные вопросы.

Согласно пункту 9 Положения о ввозе в Российскую Федерацию облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2003 года № 418, ввоз в Российскую Федерацию облученных сборок осуществляется в пределах лимитов, ежегодно определяемых Правительством Российской Федерации на основании предложения Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», согласованного с Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых находятся организации, осуществляющие деятельность по переработке ввозимых в Российскую Федерацию облученных сборок и их временному технологическому хранению.

Таким образом, в законопроекте речь могла бы идти не о согласовании лимитов ввоза облученных сборок на территорию Ленинградской области, а о согласовании предложений Росатома по установлению лимитов ввоза облученных сборок на территорию Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 43 законопроекта Правительство Ленинградской области обеспечивает создание и функционирование региональной автоматизированной системы контроля радиационной обстановки.

Вместе с тем статьей 21 Федерального закона № 170-ФЗ и постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2014 года № 639 «О государственном мониторинге радиационной обстановки на территории Российской Федерации» предусмотрено создание и функционирование единой государственной автоматизированной системы мониторинга радиационной обстановки на территории Российской Федерации и ее функциональных подсистем. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации наделены правом принимать участие в осуществлении государственного мониторинга радиационной обстановки на территориях субъектов Российской Федерации, в том числе формировать и обеспечивать функционирование территориальных подсистем единой государственной автоматизированной системы мониторинга радиационной обстановки на территории Российской Федерации.

Таким образом, положения части 1 статьи 43 законопроекта вступают в противоречие с указанными выше нормами федерального законодательства.

В части 2 статьи 43 законопроекта выборочно воспроизводятся положения части первой статьи 21 Федерального закона № 170-ФЗ.

14. Главой VI законопроекта предлагается урегулировать отношения в сфере обращения с отходами производства и потребления.

Анализ соответствующих положений позволяет сделать вывод о том, что в указанной главе в основном воспроизводятся (выборочно) положения областного закона от 19 февраля 2021 года № 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».

Статья 44 законопроекта содержит определения основных понятий, применяемых в части обращения с отходами в Ленинградской области.

Как отмечалось ранее (в пункте 12 настоящего заключения), предлагаемый способ изложения нормативного материала не соотносится с общепринятой практикой, согласно которой положения, определяющие основные понятия (термины), располагаются в первой главе закона (в случае если закон предусматривает деление на главы) либо в одной из вступительных статей.

Кроме того, использование такого способа изложения нормативного материала в ряде случаев приводит к дублированию правовых норм.

Так, например, в части 3 статьи 44 законопроекта указано, что иные понятия, используемые в Экологическом кодексе и касающиеся обращения с отходами, применяются в значениях, определенных Федеральным законом от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон № 89-ФЗ), другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области обращения с отходами.

Однако в части 4 статьи 2 законопроекта уже содержится положение, в соответствии с которым используемые в Экологическом кодексе понятия применяются в значениях, установленных федеральными законами, указанными в части 1 данной статьи (к их числу отнесен и Федеральный закон № 89-ФЗ, и иные федеральные законы).

В соответствии со статьей 49 законопроекта лица, виновные в нарушении Экологического кодекса и иных нормативных правовых актов Ленинградской области в сфере обращения с отходами, несут ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Как отмечалось ранее (в пункте 12 настоящего заключения), в соответствии со сложившейся законотворческой практикой нормы об ответственности за нарушение законодательства располагаются в заключительных положениях нормативного правового акта.

Содержание статьи 50 законопроекта, регулирующей вопросы, связанные с ведением кадастра отходов Ленинградской области, не в полной мере соотносится с положениями приказа Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 30 сентября 2011 года № 792 «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра отходов» и приказа Управления Ленинградской области по организации и контролю

деятельности по обращению с отходами от 23 марта 2018 года № 3 «О Порядке ведения регионального кадастра отходов Ленинградской области».

Анализируя положения части 4 статьи 50 законопроекта, согласно которой порядок ведения кадастра отходов Ленинградской области определяется Правительством Ленинградской области, необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 2.1.5 Положения о Комитете Ленинградской области по обращению с отходами, утвержденного постановлением Правительства Ленинградской области от 8 июля 2020 года № 490, данное полномочие делегировано указанному комитету.

15. Главой VII законопроекта регулируются вопросы, связанные с ведением Красной книги Ленинградской области.

Как указано в части 1 статьи 51 законопроекта, для обеспечения охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов, обитающих (произрастающих) на территории Ленинградской области, а также редких и находящихся под угрозой исчезновения почв ведется Красная книга Ленинградской области.

Сравнительный анализ положений, содержащихся в статьях 60 и 62 Федерального закона № 7-ФЗ, позволяет говорить о том, что красные книги субъектов Российской Федерации и красные книги почв субъектов Российской Федерации представляют собой разные документы: если в первом речь идет о животных, растениях и других организмах (например, грибах), то во втором – исключительно о почвах.

В связи с этим данные понятия целесообразно разделять и в тексте законопроекта.

Вместе с тем следует отметить, что, несмотря на упоминание Красной книге почв Ленинградской области в ряде нормативных правовых актов (как правило, в положениях об особо охраняемых природных территориях Ленинградской области), фактически такой документ в Ленинградской области отсутствует, и полномочия по ведению Красной книги почв Ленинградской области не закреплены ни за одним из отраслевых органов исполнительной власти.

Положения части 3 статьи 51 законопроекта, согласно которым научное обеспечение ведения Красной книги Ленинградской области осуществляется определяемыми уполномоченным органом научно-исследовательскими и учебными заведениями и организациями в порядке, установленном Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», требуют соотнесения с положениями пунктов 1.4 и 1.5 Положения о порядке ведения Красной книги Ленинградской области, утвержденного постановлением Правительства Ленинградской области от 8 апреля 2014 года № 106, согласно которым ведение Красной книги Ленинградской области осуществляют комитет по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира Ленинградской области (в части объектов животного мира) и комитет по

природным ресурсам Ленинградской области (в части объектов растительного мира), а для решения вопросов, связанных с ведением Красной книги Ленинградской области, указанные комитеты создают соответственно Комиссию по охране редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира и Комиссию по охране редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов растительного мира.

Положения абзаца второй части 1 статьи 52 законопроекта, в соответствии с которым изъятие из естественной природной среды объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Ленинградской области, допускается в исключительных случаях в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации и законодательством Ленинградской области, не в полной мере соответствуют положениям пункта 1.3 Положения о порядке ведения Красной книги Ленинградской области, утвержденного постановлением Правительства Ленинградской области от 8 апреля 2014 года № 106, согласно которому такое изъятие допускается в целях сохранения объектов животного и растительного мира, осуществления мониторинга состояния их популяций, регулирования их численности, охраны здоровья населения, устранения угрозы для жизни человека, предохранения от массовых заболеваний сельскохозяйственных и других домашних животных, растений, а также эксплуатации, реконструкции и строительства линейных объектов при отсутствии иных вариантов их размещения в сроки и способами, не наносящими вред состоянию их популяций и среде их обитания (произрастания).

Положения, содержащиеся в статье 54 законопроекта и посвященные вопросам охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения почв, занесенных в Красную книгу Ленинградской области, являются новацией и могут быть предметом отдельного обсуждения (с учетом высказанного ранее замечания относительно необходимости учреждения Красной книги почв Ленинградской области в виде отдельного документа).

К содержанию статьи 55 законопроекта, предусматривающей ответственность за причинение вреда объектам, занесенным в Красную книгу Ленинградской области, могут быть высказаны замечания, аналогичные тем, что ранее высказывались правовым управлением в отношении положений об ответственности за нарушение законодательства об этнологической экспертизе и законодательства в сфере обращения с отходами (см. пункты 12 и 14 настоящего заключения).

16. Глава VIII законопроекта посвящена вопросам экологического образования, просвещения, формирования экологической культуры, а также вопросам предоставления и получения информации о состоянии окружающей среды.

Анализ соответствующих положений позволяет сделать вывод о том, что в данной главе в значительном объеме воспроизводятся нормы областного закона от 18 июля 2016 года № 62-оз «Об экологическом образовании,

просвещении и формировании экологической культуры в Ленинградской области», а в части, касающейся предоставления и получения информации о состоянии окружающей среды, - положения статьи 4³ Федерального закона № 7-ФЗ.

Следует отметить, что вопросы предоставления информации о состоянии окружающей среды достаточно подробно регламентированы нормативными правовыми актами Российской Федерации и Ленинградской области: статьями 4³ и 4⁴ Федерального закона № 7-ФЗ, постановлением Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2021 года № 2314 «Об утверждении Правил размещения и обновления федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления или уполномоченными ими организациями информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", в том числе содержания информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) и формы ее размещения», приказом Комитета по природным ресурсам Ленинградской области от 12 января 2012 года № 2 «Об утверждении Административного регламента комитета по природным ресурсам Ленинградской области по исполнению государственной функции по участию в обеспечении населения информацией о состоянии окружающей среды на территории Ленинградской области».

В этом смысле выборочное дублирование в законопроекте общих положений действующих нормативных правовых актов выглядит не вполне оправданным.

При этом следует иметь в виду, что в ряде случаев положения законопроекта вступают в противоречие с нормами федерального законодательства.

Так, статьей 66 законопроекта предусматривается создание (формирование) региональных информационных систем о состоянии окружающей среды.

Вместе с тем, как указано в статье 4⁴ Федерального закона № 7-ФЗ, в целях обеспечения органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и населения информацией о состоянии окружающей среды создается федеральная государственная информационная система состояния окружающей среды, при этом исполнительные органы субъектов Российской Федерации включены в перечень субъектов, обязанных размещать в указанной системе информацию о состоянии окружающей среды.

По результатам проведенной экспертизы правовое управление приходит к следующим выводам.

Основными недостатками законопроекта являются:

осуществление правового регулирования за пределами компетенции органов государственной власти Ленинградской области, а также с иными нарушениями действующего законодательства;

избыточное (а зачастую – не вполне точное) дублирование положений федеральных и областных законов, а также положений иных нормативных правовых актов Российской Федерации и Ленинградской области, избыточная детализация полномочий и порядка деятельности органов государственной власти в части, урегулированной иными нормативными правовыми актами;

положения законопроекта, являющиеся новеллами, в ряде случаев приводят к превышению пределов компетенции органов государственной власти Ленинградской области (вопросы проведения референдума и выявления общественного мнения населения при принятии решения о размещении объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде, вопросы ограничения хозяйственной деятельности по результатам проведения этнологической экспертизы), в ряде случаев требуют дополнительного обоснования (вопросы эколого-хозяйственного зонирования, вопросы организации и проведения этнологической экспертизы), в ряде случаев требуют первоочередного урегулирования на федеральном уровне (вопросы нормативного регулирования запахов).

Предложенный инициаторами законопроекта новый способ изложения имеющегося нормативного материала, суть которого сводится к признанию утратившими силу некоторых областных законов, которыми достаточно подробно регулируются вопросы в определенных сферах, имеющих отношение к охране окружающей среды (обращение с отходами, государственный экологический мониторинг, особо охраняемые природные территории, экологическое образование и т.д.), с последующим выборочным воспроизведением отдельных положений указанных областных законов в Экологическом кодексе, не позволит достичь целей, обозначенных в пояснительной записке к законопроекту: систематизация регионального законодательства, устранение противоречий, восполнение пробелов, исключение дублирования норм, совершенствование правоприменения.

Принимая во внимание большое количество замечаний, некоторые из которых носят концептуальный характер, законопроект не может быть рекомендован для принятия Законодательным собранием Ленинградской области.

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

 Д.В. Малкин

617-1/25