

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 12 ноября 2021 года № 114

Об утверждении результатов проведенного мониторинга правоприменения областного закона от 29 февраля 2008 года № 11-оз "Об экологическом мониторинге в Ленинградской области"

Законодательное собрание Ленинградской области **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить прилагаемые результаты проведенного мониторинга правоприменения областного закона от 29 февраля 2008 года № 11-оз "Об экологическом мониторинге в Ленинградской области".

2. Разместить настоящее постановление на официальном сайте Законодательного собрания Ленинградской области в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и включить его в ежегодный доклад о состоянии законодательства Ленинградской области.

3. Контроль за исполнением постановления возложить на постоянную комиссию по экологии и природопользованию Законодательного собрания Ленинградской области.

4. Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель
Законодательного собрания

С. Бебенин

УТВЕРЖДЕНЫ
постановлением
Законодательного собрания
Ленинградской области
от 12 ноября 2021 года № 114
(приложение)

РЕЗУЛЬТАТЫ
проведенного мониторинга правоприменения областного закона
от 29 февраля 2008 года № 11-оз "Об экологическом мониторинге
в Ленинградской области"

1. Информационно-аналитические материалы о состоянии законодательства Ленинградской области

1.1 Общие положения

Областной закон от 29 февраля 2008 года № 11-оз "Об экологическом мониторинге в Ленинградской области" (далее – областной закон № 11-оз) принят Законодательным собранием Ленинградской области (далее – Законодательное собрание) 13 февраля 2008 года, подписан Губернатором Ленинградской области и опубликован в газете "Вести" № 48 от 14 марта 2008 года.

Областной закон № 11-оз вступил в силу по истечении шести месяцев со дня его официального опубликования – с 14 сентября 2008 года.

Областной закон № 11-оз принят в пределах полномочий Ленинградской области, порядок принятия (обнародования) правового акта соблюден.

Как следует из преамбулы областного закона № 11-оз, указанный нормативный правовой акт определяет организационно-правовые основы экологического мониторинга и регулирует отношения в сфере экологического мониторинга на территории Ленинградской области.

Также в областном законе № 11-оз содержатся нормы, регулирующие отношения в сфере государственного экологического мониторинга (статьи 1, 4, 5, 6, 7, 8, 10 и 12).

1.2. Информация о тенденциях и потребностях законодательного регулирования общественных отношений в сфере государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)

В соответствии с пунктом "д" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение

экологической безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно пункту 7 части 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), в том числе относится решение вопросов организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Вопросы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) на федеральном уровне регулируются Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ), Основами государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года, утвержденными Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года, Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 года № 176, Положением о государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 9 августа 2013 года № 681.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона № 7-ФЗ государственный экологический мониторинг – это комплексные наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды, естественных экологических систем, за происходящими в них процессами, явлениями, оценка и прогноз изменений состояния окружающей среды.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации участвуют в осуществлении государственного экологического мониторинга в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, с правом формирования и обеспечения функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации, являющихся частью единой системы государственного экологического мониторинга (статья 6 Федерального закона № 7-ФЗ).

В соответствии со статьей 63 Федерального закона № 7-ФЗ государственный экологический мониторинг осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации посредством создания и обеспечения функционирования наблюдательных сетей и информационных ресурсов

в рамках подсистем единой системы государственного экологического мониторинга, а также посредством создания и эксплуатации уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти государственного фонда данных государственного экологического мониторинга.

На сегодняшний день лишь в трех субъектах Российской Федерации (помимо Ленинградской области) вопросы экологического мониторинга регулируются отдельными региональными законами: законом города Москвы от 20 октября 2004 года № 65 "Об экологическом мониторинге в городе Москве", законом Республики Саха (Якутия) от 16 июня 2005 года 251-З № 509-III "Об экологическом мониторинге Республики Саха (Якутия)", законом Костромской области от 23 ноября года 2009 № 541-4-ЗКО "О государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) на территории Костромской области".

После принятия Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 331-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации", явившегося правовой основой создания единой системы государственного экологического мониторинга, большинством субъектов Российской Федерации были приняты законы, регулирующие общие положения в сфере охраны окружающей среды и содержащие в том числе положения о государственном экологическом мониторинге (при этом региональные законы, регулировавшие вопросы осуществления экологического мониторинга, были признаны утратившими силу).

В соответствии со статьей 63¹ Федерального закона № 7-ФЗ задачами единой системы государственного экологического мониторинга являются:

регулярные наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды, естественных экологических систем, за происходящими в них процессами, явлениями, изменениями состояния окружающей среды;

хранение, обработка (обобщение, систематизация) информации о состоянии окружающей среды;

анализ полученной информации в целях своевременного выявления изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и (или) антропогенных факторов, оценка и прогноз этих изменений;

обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан информацией о состоянии окружающей среды.

Единая система государственного экологического мониторинга включает в себя 15 подсистем (государственный мониторинг состояния и загрязнения окружающей среды, государственный мониторинг атмосферного воздуха, государственный мониторинг земель, водных объектов, объектов животного мира, состояния недр и т.д.).

В соответствии с подпунктом "к" пункта 7 Положения о государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей

среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 9 августа 2013 года № 681, в целях формирования государственного фонда данных государственного экологического мониторинга органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставляют в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации информацию о результатах государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, сведения о которых включены в региональный государственный реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, а также информацию, полученную при осуществлении государственного мониторинга объектов животного мира и государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания, находящихся на территории субъектов Российской Федерации.

Однако указанные положения федерального законодательства не нашли своего отражения в областном законе № 11-оз.

Из содержания областного закона № 11-оз также не ясно, являются ли объекты экологического мониторинга, определенные статьей 2 областного закона № 11-оз, объектами государственного экологического мониторинга.

Кроме того, в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов локального экологического мониторинга или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов указанных лиц, следовало бы провести экспертизу областного закона № 11-оз в порядке, установленном областным законом от 16 февраля 2015 года № 5-оз "О проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ленинградской области и экспертизы нормативных правовых актов Ленинградской области".

Статья 13 областного закона № 11-оз содержит положения, касающиеся предоставления экологической информации общего, специализированного и экстренного назначения, при этом непосредственно в областном законе содержание указанных понятий не раскрыто.

Между тем в статье 1 Федерального закона № 7-ФЗ содержится определение понятия "информация о состоянии окружающей среды (экологическая информация)", согласно которому экологическая информация представляет собой сведения (сообщения, данные) об окружающей среде, в том числе о ретроспективном, текущем и прогнозируемом состоянии окружающей среды, ее загрязнении, происходящих в ней процессах и явлениях, а также о воздействии на окружающую среду осуществляемой и планируемой хозяйственной и иной деятельности, о проводимых и планируемых мероприятиях в области охраны окружающей среды. Порядок предоставления экологической информации регламентирован статьей 4³ Федерального закона № 7-ФЗ. С учетом изложенного содержание статьи 13 областного закона № 11-оз нуждается в корректировке.

1.3. Оценка эффективности действия областного закона № 11-оз

В настоящее время законодательным актом Ленинградской области, регулирующим вопросы экологического мониторинга и государственного экологического мониторинга, является областной закон № 11-оз, в который неоднократно вносились изменения.

Первые изменения в него были внесены областным законом от 6 июля 2010 года № 36-оз "О внесении изменений в областной закон "Об экологическом мониторинге в Ленинградской области" и предусматривали замену терминологии в соответствии с бюджетным законодательством. Региональные целевые программы (подпрограммы) экологического мониторинга заменены на долгосрочные целевые программы Ленинградской области в сфере экологического мониторинга.

Областным законом от 3 октября 2013 года № 69-оз "О внесении изменений в областной закон "Об экологическом мониторинге в Ленинградской области" внесены изменения в целях приведения областного закона № 11-оз в соответствие с Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 331-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные акты Российской Федерации".

Изменениями уточнены правовые основы государственного экологического мониторинга на территории Ленинградской области в связи с созданием в Российской Федерации единой государственной системы экологического мониторинга, информационное обеспечение которой осуществляется посредством ведения единого государственного фонда данных экологического мониторинга.

Областным законом от 16 февраля 2015 года № 7-оз "О внесении изменений в отдельные областные законы в связи с принятием Федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса" в областном законе № 11-оз долгосрочные целевые программы Ленинградской области в сфере государственного экологического мониторинга заменены на государственные программы Ленинградской области в сфере государственного экологического мониторинга.

Областным законом от 12 мая 2015 года № 48-оз "О внесении изменений в некоторые областные законы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" внесены изменения в областной закон № 11-оз в целях приведения в соответствие с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

В связи с проводимым мониторингом правоприменения областного закона № 11-оз Комитетом по природным ресурсам Ленинградской области (далее – комитет) представлена следующая информация.

Комитет обеспечивает реализацию полномочий Ленинградской области по участию в осуществлении государственного экологического мониторинга, в том числе формирование и обеспечение функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территории Ленинградской области, являющихся частью единой системы государственного экологического мониторинга.

Реализация указанного полномочия обеспечивается посредством использования программного подхода.

В целях повышения эффективности реализации на территории Ленинградской области государственной политики в сфере охраны окружающей среды и природопользования постановлением Правительства Ленинградской области от 31 октября 2013 года № 368 утверждена государственная программа Ленинградской области "Охрана окружающей среды Ленинградской области".

В рамках указанной государственной программы действует подпрограмма "Мониторинг, регулирование качества окружающей среды и формирование экологической культуры" (далее – подпрограмма). Целями подпрограммы являются развитие региональной системы наблюдения за состоянием окружающей среды (государственный экологический мониторинг) и формирование экологической культуры населения.

В рамках мероприятий подпрограммы осуществляются мониторинг окружающей среды на территории Ленинградской области, обеспечение поддержки функционирования и развития наблюдательной сети, наполнение и функционирование информационно-аналитических систем в сфере мониторинга окружающей среды.

В реализации мероприятий подпрограммы участвует Ленинградское областное государственное казенное учреждение "Региональное агентство природопользования и охраны окружающей среды" в части выполнения функций государственного заказчика.

Участие физических и юридических лиц предусмотрено только в качестве исполнителей государственных контрактов и договоров по результатам торгов, проводимых в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

Участие органов местного самоуправления в реализации мероприятий подпрограммы не предусмотрено.

Подпрограмма обеспечивает функционирование территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды по следующим направлениям:

наблюдения за качеством вод поверхностных водных объектов, в том числе оценка состояния восточной части Финского залива и Ладожского озера в пределах территории Ленинградской области;

мониторинг состояния берегов, дна и водоохраных зон;

наблюдения за качеством атмосферного воздуха в населенных пунктах Ленинградской области;

непрерывные наблюдения за радиационной обстановкой на территории Ленинградской области с использованием автоматизированной системы контроля;

мониторинг качества почвенного покрова на территории Ленинградской области.

По данным мониторинга окружающей среды, экологическая обстановка в Ленинградской области в течение последних лет существенных изменений не претерпевает и оценивается как умеренно напряженная.

Регулярные наблюдения за качеством вод поверхностных водных объектов в пунктах Государственной сети наблюдений (ГСН) проводятся в Ленинградской области на 23 реках (35 пунктов, 51 створ).

На территории региона в 2020 году значений, квалифицируемых как экстремально высокое загрязнение, не зарегистрировано; отмечено шесть значений, квалифицируемых как высокое загрязнение в створах ГСН.

Качество вод поверхностных водных объектов в целом остается на уровне предыдущих лет (III класс, разряд "а" "загрязненные"). Воды рек Волчья, Тигода, Охта, Черная наиболее загрязненные по сравнению с остальными водными объектами.

Характерная загрязненность вод во многом объясняется природным происхождением и фоновым характером повышенного содержания в поверхностных водах региона железа, меди и марганца, а также химического потребления кислорода, которые в основном и определяют величину удельного комбинаторного индекса загрязненности воды.

Значительную долю в загрязнение водных объектов вносит рассеянный поверхностный сток с селитебных промышленных и сельскохозяйственных территорий.

Мониторинг качества вод Ладожского озера и восточной части Финского залива проводится на 31 станции. Качество вод на большей части акватории Ладожского озера соответствует слабо загрязненным водам (II класс качества). По категории трофности озеро относится к ультраолиготрофному водоему.

Качество вод восточной части Финского залива оценивается как удовлетворительное. Степень токсичности воды и донных отложений восточной части Финского залива соответствует допустимой.

В 2020 году впервые выполнены исследования по определению микропластика в водной среде и донных отложений Ладожского озера и восточной части Финского залива. Среднее по исследуемой акватории число пластиковых частиц в литре воды составило 0,07 ед./л, в донных отложениях число пластиковых частиц на грамм сухой пробы составило 0,020 ед./г.

Наблюдения за качеством атмосферного воздуха ежегодно проводятся на 10 стационарных постах в девяти промышленно развитых городах: Волосово, Волхов, Выборг, Луга, Кириши, Кингисепп, Сланцы, Светогорск и Тихвин. Дополнительно в 2020 году выполнены маршрутные наблюдения в городах Волхов, Гатчина, Пикалёво, Сланцы, Всеволожск, Ивангород, Приморск, поселке Усть-Луга. По данным государственного мониторинга,

степень загрязнения атмосферного воздуха в Ленинградской области в основном оценивается как низкая. Случаев экстремально высокого загрязнения и высокого загрязнения воздушного бассейна не зафиксировано.

Мониторинг качества почвенного покрова проводится на 50 ключевых площадках, расположенных в 17 муниципальных районах, а также в Сосновоборском городском округе. По результатам наблюдений, в 2020 году в почвах практически всех ключевых площадок превышений уровня ПДК и ОДК тяжелых металлов не обнаружено, за исключением единичных проб почв.

Выявленные превышения концентраций загрязняющих веществ составляют: по кадмию 1,5 раза (Всеволожский район); по марганцу – 1,3 раза (Тосненский район); по цинку – 3,05 раза (Тихвинский район). Содержание бензапирена во всех точках ниже предела обнаружения. Значение удельной эффективной активности естественных радионуклидов не превышает 370 Бк/кг, что соответствует допустимой норме.

Контроль за радиационной обстановкой на территории Ленинградской области проводится с использованием информационно-измерительной сети автоматизированной системы контроля радиационной обстановки (АСКРО). На территории Ленинградской области расположены 17 стационарных постов контроля мощности эквивалентной дозы (МЭД). Посты расположены на территории Ленинградской области вблизи радиационно опасных объектов, включая район расположения Ленинградской АЭС, а также территорию, находившуюся в зоне воздействия Чернобыльской аварии: г. Сосновый Бор, п. Лебяжье, п. Усть-Луга, г. Кингисепп, г. Волосово, г. Гатчина, г. Луга, г. Любань, г. Волхов, г. Приозерск, г.п. Кузьмолово, г. Выборг, г. Приморск, п. Озерки, г. Кировск, г. Кириши, г. Тихвин.

Все посты контроля оборудованы датчиками УДРГ-50, обеспечивающими измерение МЭД в диапазоне от 10 мкР/ч (ОД мкЗв/ч) до 50 Р/ч (0,5 Зв/ч), и блоками, обеспечивающими накопление данных и передачу их по запросу из центра.

Информация о радиационной обстановке поступает на автоматизированное рабочее место в комитет в режиме онлайн круглосуточно.

Согласно результатам измерений радиационный фон находится в пределах 0,05-0,29 мкЗв/ч, что соответствует многолетним среднегодовым естественным значениям. Существующая АСКРО Ленинградской области позволяет реализовать обеспечение ведения автоматического круглосуточного контроля радиационной обстановки и ведение базы данных за весь период работы.

Информация о состоянии окружающей среды Ленинградской области на основе результатов экологического мониторинга находится в открытом доступе и на сайте комитета публикуются:

ежегодный доклад "Об экологической ситуации в Ленинградской области";

ежегодный сборник "Состояние окружающей среды в Ленинградской области";

справки "О состоянии окружающей среды в Ленинградской области".

Кроме того, сборник "Состояние окружающей среды в Ленинградской области" ежегодно издается тиражом 750 экземпляров и распространяется среди органов исполнительной и законодательной власти Ленинградской области, органов местного самоуправления, научных и образовательных организаций.

Помимо этого, в 2018 году запущен Цифровой экологический атлас в составе Фонда пространственных данных Ленинградской области (<https://fpd.lenobl.ru/app/5/layers>). Материалы атласа составлены на основе среднемноголетних данных наблюдений, а также наблюдений прошедшего года и ежегодно обновляются.

Финансовое обеспечение подпрограммы составляет 297760,5 тыс. рублей, в том числе:

- 2019 год – 42240,8 тыс. рублей;
- 2020 год – 45615,5 тыс. рублей;
- 2021 год – 48178,1 тыс. рублей;
- 2022 год – 51844,9 тыс. рублей;
- 2023 год – 53863,3 тыс. рублей;
- 2024 год – 56017,9 тыс. рублей.

Ожидаемыми результатами реализации подпрограммы, в том числе по государственному экологическому мониторингу, являются ежегодное издание информационно-аналитических материалов о состоянии окружающей среды и оценке компонентов природной среды Ленинградской области.

За период действия рассматриваемого областного закона в адрес комитета не поступало обращений, касающихся вопросов правоприменения областного закона № 11-оз

Обращения, связанные с применением областного закона № 11-оз, также не поступали в Законодательное собрание.

В рамках проводимого мониторинга правоприменения областного закона № 11-оз комиссия Общественной палаты Ленинградской области по охране окружающей среды и обращению с отходами производства и потребления (далее – комиссия) провела исследование актуальности и эффективности действия областного закона № 11-оз и о необходимости его совершенствования. По результатам исследования комиссия отметила, что областной закон № 11-оз является неэффективным по следующим основаниям.

В частности, было отмечено, что на практике наблюдается разрыв между результатами экологического мониторинга и выводами из этих результатов. Так, например, по мнению комиссии, уполномоченным органом в сфере государственного экологического мониторинга фактически не выполняется полномочие по подготовке предложений по использованию данных государственного экологического мониторинга при принятии мер по охране окружающей среды Ленинградской области, а также в области защиты населения при чрезвычайных ситуациях (абзац седьмой статьи 5 областного закона № 11-оз). Учитывая, что на официальном сайте комитета указанная

информация отсутствует, остается неясным, каким образом исполняется данное полномочие, закрепленное за уполномоченным органом в сфере государственного экологического мониторинга.

Также комиссия отметила, что отсутствие в областном законе № 11-оз положений, предусматривающих использование экологического мониторинга для планирования размещения производств и использования территории в регионе, свидетельствует о неэффективности проводимого экологического мониторинга, поскольку полученные результаты экологического мониторинга можно отнести исключительно к научно-исследовательской деятельности.

Комиссией приведены следующие примеры полученных данных экологического мониторинга, по которым не были сделаны ни прогностические оценки, ни рекомендации по минимизации природных явлений и их последствий:

в ходе проведения мониторинга состояния водных объектов в поверхностных источниках водоснабжения обнаружено превышение свыше норм ПДК соединений железа и марганца, вызванное природными факторами. Вместе с тем предложения по изменению региональных санитарных норм и правил, а также требований к очистке сточных вод не были выработаны;

в ходе проведения мониторинга состояния Ладожского озера обнаружено постоянное плавное снижение уровня озера с начала наблюдений в 1860 году по настоящее время. Это снижение совпадает с понижением уровня малых рек и озер, а также водоносных горизонтов, с быстрым исчезновением болот, зарастающих лесом, с заболачиванием озер и прочими фактами уменьшения запасов доступной пресной воды в регионе.

По мнению комиссии, в качестве рекомендации для решения этого вопроса потребуется возведение гидроузла на истоке Невы для регулирования уровня Ладожского озера и установления максимума водозабора из подземных источников.

Кроме того, комиссия отметила, что экологическим мониторингом не наблюдаются и не учитываются важные направления развития природных комплексов, непосредственно влияющих на развитие хозяйственной деятельности. Вот несколько примеров:

на охотничьи ресурсы влияет зараженность промысловых видов охоты паразитами, однако данные по распределению заболеваемости диких животных паразитарными инфекциями отсутствуют;

на развитие сельского хозяйства насекомые влияют положительно (как опылители) и отрицательно (как вредители), однако данные о распространении насекомых в регионе, необходимые для планирования мероприятий по регулированию их численности, отсутствуют, причина массовой гибели пчел в регионе не установлена.

Также комиссия указала, что предусмотренный областным законом № 11-оз добровольный экологический мониторинг носит декларативный характер и на практике не реализуется. Кроме того, не предусмотрены механизмы осуществления данного вида мониторинга юридическими и физическими лицами.

В исследовании комиссия обратила внимание на отсутствие в областном законе №11-оз норм, устанавливающих цели и задачи проводимого экологического мониторинга.

Одним из важных показателей эффективности действия областного закона является наличие предусмотренных в нем подзаконных нормативных правовых актов.

Во исполнение статьи 9 областного закона №11-оз принято постановление Правительства Ленинградской области от 24 сентября 2008 года № 289 "Об утверждении Порядка включения в перечень объектов и субъектов локального экологического мониторинга и Перечня объектов и субъектов локального экологического мониторинга в Ленинградской области" (далее – постановление № 289).

Постановлением № 289 утверждены:

Порядок включения в перечень объектов и субъектов локального экологического мониторинга в Ленинградской области (приложение 1);

Перечень объектов и субъектов локального экологического мониторинга в Ленинградской области (приложение 2).

Вместе с тем следует отметить, что в приложении 2 к постановлению № 289 утвержден только Перечень предприятий – субъектов локального экологического мониторинга в Ленинградской области, а перечень объектов локального мониторинга отсутствует. Таким образом, наименование и содержание приложения 2 не соответствует части 1 статьи 9 областного закона № 11-оз и пункту 2 постановления № 289.

В соответствии с пунктом 2 Порядка включения в перечень объектов и субъектов локального экологического мониторинга (далее – Порядок) предусмотрена возможность внеочередного пересмотра перечня субъектов локального экологического мониторинга по инициативе уполномоченного органа исполнительной власти Ленинградской области в сфере экологического мониторинга либо государственных органов по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в случаях:

возникновения или угрозы возникновения чрезвычайной ситуации в результате воздействия на окружающую среду конкретного антропогенного объекта;

возникновения аварийной ситуации на антропогенном объекте, развитие которой может вызвать угрозу причинения вреда окружающей среде.

Однако данное положение не соответствует статье 9 областного закона № 11-оз, поскольку данной статьей не предусмотрен внеочередной порядок пересмотра перечня субъектов локального экологического мониторинга.

Следует отметить, что заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий (установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона) в соответствии с подпунктом "е" пункта 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых

актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 (далее – Методика), является коррупциогенным фактором.

Кроме того, пункты 4 и 5 Порядка не согласованы между собой и со статьей 8 областного закона № 11-оз и содержат нормативные коллизии.

Так, согласно пункту 4 Порядка перечень контролируемых загрязняющих веществ для каждого субъекта локального экологического мониторинга и периодичность проведения исследований выбросов/сбросов загрязняющих веществ устанавливаются в соответствии с программой производственного контроля в области охраны окружающей среды (производственного экологического контроля).

Между тем частью 4 статьи 8 областного закона № 11 определен, что перечень загрязняющих веществ для каждого объекта локального экологического мониторинга устанавливается уполномоченным органом на основе изучения проектной документации объекта и данных государственного экологического мониторинга.

При этом пунктом 5 Порядка установлено, что предоставление информации субъектом локального экологического мониторинга по результатам производственного экологического мониторинга в уполномоченный орган осуществляется ежемесячно до 20-го числа месяца, следующего за отчетным. Вместе с тем согласно части 2 статьи 8 областного закона № 11-оз локальный экологический мониторинг осуществляется в соответствии с программами локального экологического мониторинга, разрабатываемыми и утверждаемыми субъектами локального экологического мониторинга с представлением результатов локального экологического мониторинга в уполномоченный орган.

Данные положения свидетельствуют о наличии нормативных коллизий в областном законе и подзаконном акте.

В соответствии с подпунктом "и" пункта 3 Методики противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае, являются коррупционным фактором.

Информация об эффективности областного закона № 11-оз в части проведения локального экологического мониторинга комитетом в рамках проводимого мониторинга правоприменения не представлена.

Как указывалось ранее, из преамбулы областного закона № 11-оз следует, что он регулирует отношения в сфере экологического мониторинга на территории Ленинградской области, однако в статьях 1, 4, 5, 6, 7, 8, 10 и 12 также используется понятие "государственный экологический мониторинг".

Анализ изменений, внесенных в областной закон № 11-оз, показывает, что понятие "государственный экологический мониторинг" было введено областным законом от 3 октября 2013 года № 69-оз "О внесении изменений

в областной закон "Об экологическом мониторинге в Ленинградской области" (далее – областной закон № 69-оз).

Соответствующий законопроект был внесен в Законодательное собрание Губернатором Ленинградской области.

В пояснительной записке к законопроекту указывалось, что его разработка обусловлена необходимостью приведения областного закона № 11-оз в соответствие с Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 331-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации", который послужил правовой основой создания единой системы государственного экологического мониторинга.

В связи с этим областным законом № 69-оз понятие "экологический мониторинг", использовавшееся в ряде статей областного закона № 11-оз, было заменено понятием "государственный экологический мониторинг".

Однако при этом понятие "экологический мониторинг" не было исключено из текста областного закона № 11-оз окончательно и в настоящее время используется в его наименовании, преамбуле, а также в статьях 2, 3 и 12.

Следует отметить, что в статье 1 областного закона № 11-оз, содержащей определения используемых в нем основных понятий, содержание термина "экологический мониторинг" не раскрывается, что создает дополнительные трудности при соотнесении данного понятия с понятием "государственный экологический мониторинг", которое, как следует из содержания абзаца шестого статьи 1 областного закона № 11-оз, используется в значении, определенном федеральным законодательством.

Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время в областном законе № 11-оз используются понятия "экологический мониторинг", значение которого не определено, и "государственный экологический мониторинг", содержание которого определено статьей 1 Федерального закона № 7-ФЗ.

Кроме того, в областном законе № 11-оз используются понятия "объекты экологического мониторинга", "субъекты экологического мониторинга", "локальный экологический мониторинг", "субъект локального экологического мониторинга", "добровольный экологический мониторинг", "специализированная организация в сфере государственного экологического мониторинга", "экологическая информация общего, специализированного и экстренного назначения" (статьи 1, 2, 3, 6, 8 – 13 областного закона № 11-оз).

Как указывалось ранее, областным законом № 11-оз введено понятие "локальный экологический мониторинг", который представляет собой систему непрерывных наблюдений за воздействием конкретного объекта хозяйственной или иной деятельности на состояние окружающей среды и проводится субъектами локального экологического мониторинга самостоятельно или с привлечением специализированных организаций.

Субъектами локального экологического мониторинга являются юридические лица или индивидуальные предприниматели, осуществляющие

на территории Ленинградской области хозяйственную и (или) иную деятельность, требующую проведения непрерывных наблюдений за ее воздействием на состояние окружающей среды.

В соответствии с частью 2 статьи 12 областного закона № 11-оз финансирование деятельности по проведению локального экологического мониторинга осуществляется за счет собственных средств субъектов локального экологического мониторинга.

В связи с этим следует отметить, что федеральным законодательством подобный вид экологического мониторинга не предусмотрен.

Тем не менее, при принятии областного закона от 3 октября 2013 года № 69-оз "О внесении изменений в областной закон "Об экологическом мониторинге в Ленинградской области", в соответствии с которым в ряде статей областного закона № 11-оз понятие "экологический мониторинг" было заменено понятием "государственный экологический мониторинг", положения, регулирующие вопросы осуществления локального экологического мониторинга, были сохранены в первоначальном виде.

Обосновывая данное решение, инициатор законопроекта в пояснительной записке указал, что в соответствии с абзацем третьим пункта 1 статьи 63² Федерального закона № 7-ФЗ государственный фонд данных государственного экологического мониторинга включает в себя в числе прочего представляемую органами государственной власти субъектов Российской Федерации информацию о результатах производственного контроля в области охраны окружающей среды, а указанная информация может быть получена в рамках локального экологического мониторинга, осуществляемого на территории Ленинградской области.

Однако следует отметить, что впоследствии абзац третий пункта 1 статьи 63² Федерального закона № 7-ФЗ был признан утратившим силу (соответствующее изменение было внесено Федеральным законом от 29 июля 2018 года № 252-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и статьи 1 и 5 Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" в части создания систем автоматического контроля выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ").

Порядок осуществления производственного экологического контроля определен статьей 67 Федерального закона № 7-ФЗ.

Как указано в пункте 7 указанной статьи, юридические лица и индивидуальные предприниматели обязаны представлять в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти или орган исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации отчет об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля в порядке и в сроки, которые определены уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Порядок осуществления государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, определен статьей 69 Федерального закона № 7-ФЗ.

В соответствии с указанной статьей государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, включает в себя в том числе государственный учет выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, вредных физических воздействий на атмосферный воздух и их источников, а также государственный учет в области обращения с отходами производства и потребления.

Государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, осуществляется путем ведения государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Государственный реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, представляет собой государственную информационную систему, создание и эксплуатация которой осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Указанный реестр состоит из федерального и региональных государственных реестров объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Ведение региональных государственных реестров объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и подлежащих региональному государственному экологическому контролю (надзору), осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Положением о комитете государственного экологического надзора Ленинградской области, утвержденным постановлением Правительства Ленинградской области от 27 мая 2014 года № 192, указанный комитет осуществляет государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и подлежащих региональному государственному экологическому надзору, в форме ведения регионального государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, а также предоставляет информацию о результатах государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, уполномоченному федеральному органу исполнительной власти.

Норм, которые регулировали бы порядок осуществления локального экологического мониторинга, Положение о комитете государственного экологического надзора Ленинградской области не содержит.

Единственным нормативным правовым актом, регулирующим данные вопросы (наряду с областным законом № 11-оз), является постановление Правительства Ленинградской области от 24 сентября 2008 года № 289 "Об утверждении Порядка включения в Перечень объектов и субъектов локального экологического мониторинга и Перечня объектов и субъектов

локального экологического мониторинга в Ленинградской области", принятое в соответствии со статьей 9 областного закона № 11-оз.

Отдельно следует отметить, что в соответствии с частью 2 статьи 9 областного закона № 11-оз Перечень объектов и субъектов локального экологического мониторинга подлежит пересмотру не реже чем один раз в три года, однако за весь период времени, в течение которого действует данный нормативный правовой акт, в него было внесено единственное изменение (постановлением Правительства Ленинградской области от 7 июня 2017 года № 263 утверждена новая редакция Перечня объектов и субъектов локального экологического мониторинга).

Особое внимание следует уделить такому понятию, как "объект локального экологического мониторинга", которое хотя и используется в тексте областного закона № 11-оз (статьи 4, 5, 8 и 9), однако содержание его в полном объеме не раскрывается.

Анализ части 3 статьи 8 областного закона № 11-оз, согласно которой локальному экологическому мониторингу подлежат загрязняющие вещества, по которым нарушены нормативы качества окружающей среды, позволяет предположить, что объектом локального экологического мониторинга могут быть указанные загрязняющие вещества.

Однако данное предположение не может быть объективно подтверждено, поскольку в Перечне объектов и субъектов локального экологического мониторинга, утвержденном постановлением Правительства Ленинградской области от 24 сентября 2008 года № 289, указаний на объекты локального экологического мониторинга не содержится (указанным нормативным правовым актом утвержден лишь перечень субъектов локального экологического мониторинга).

Учитывая изложенное, предлагается рассмотреть вопрос о целесообразности сохранения положений о локальном экологическом мониторинге в областном законе № 11-оз.

Аналогичное мнение может быть высказано и в отношении положений, регулирующих вопросы осуществления добровольного экологического мониторинга, поскольку в областном законе № 11-оз данное понятие рассматривается исключительно во взаимосвязи с локальным экологическим мониторингом (абзац четвертый статьи 1, статья 11), а сами положения носят исключительно декларативный характер.

Кроме того, статья 13 областного закона № 11-оз, устанавливающая порядок размещения экологической информации, противоречит Федеральному закону № 7-ФЗ и требует приведения в соответствие с Федеральным законом от 9 марта 2021 года № 39-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 39-ФЗ).

Федеральным законом № 39-ФЗ установлено новое понятие "информация о состоянии окружающей среды (экологическая информация)", кроме того, Федеральный закон № 7-ФЗ дополнен статьей 43, устанавливающей,

что информация о состоянии окружающей среды (экологическая информация) является общедоступной информацией, к которой не может быть ограничен доступ, за исключением информации, отнесенной законодательством Российской Федерации к государственной тайне, определен порядок предоставления информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Согласно статье 4³ Федерального закона № 7-ФЗ правила размещения и обновления федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти 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" или с помощью государственных и муниципальных информационных систем, в том числе содержание информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) и форма ее размещения, утверждаются Правительством Российской Федерации.

Резюмируя изложенное, представляется, что областной закон № 11-оз, принятый более 13 лет назад, требует уточнения ряда правовых норм, предусмотренных в нем и подзаконных актах, и в настоящее время является недостаточно эффективным.

1.4. Информация о выявленных проблемах правового регулирования областного закона № 11-оз

Правовой анализ областного закона № 11-оз, проведенный на основании изложенной информации, выявил в областном законе № 11-оз следующие проблемы правового характера:

1) в преамбуле не содержится норм, предусматривающих, что областной закон № 11-оз кроме экологического мониторинга Ленинградской области также регулирует правоотношения в части государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), предусмотренного Федеральным законом № 7-ФЗ;

2) в областном законе № 11-оз отсутствуют статьи, определяющие предмет и задачи правового регулирования отношений в сфере экологического мониторинга, локального экологического мониторинга, добровольного экологического мониторинга;

3) в статье 1:

не определены понятия "экологический мониторинг в Ленинградской области", "объект локального экологического мониторинга". Анализ понятия "субъект локального экологического мониторинга" позволяет предположить, что объектом локального экологического мониторинга может быть деятельность субъектов локального экологического мониторинга, оказывающая

или способная оказать негативное воздействие на состояние окружающей среды;

в абзаце шестом не указано, какое конкретно федеральное законодательство определяет понятия, термины и формулировки, применяемые в областном законе;

4) в статье 2 не определены объекты локального экологического мониторинга и объекты добровольного экологического мониторинга;

5) в статье 3:

в абзаце третьем в качестве субъекта экологического мониторинга указан уполномоченный Правительством Ленинградской области орган исполнительной власти Ленинградской области, осуществляющий государственное управление в сфере охраны окружающей среды (далее – уполномоченный орган). Данное положение не соотносится со статьей 5, в которой предусматриваются полномочия уполномоченного органа в сфере государственного экологического мониторинга, и создает внутреннее противоречие между указанными нормами. Из буквального смысла указанных норм следует, что в областном законе установлены два уполномоченных органа, имеющие различные полномочия в сфере регулирования правоотношений;

абзац шестой определяет в качестве субъектов экологического мониторинга "иные организации и граждан, осуществляющих добровольный экологический мониторинг в Ленинградской области". Данное положение не соответствует статье 1 областного закона № 11-оз, поскольку указанной нормой предусмотрено, что добровольный экологический мониторинг осуществляется "юридическими и физическими лицами, не являющимися субъектами локального экологического мониторинга";

б) в статье 4:

как следует из названия данной статьи, в ней определены полномочия Правительства Ленинградской области только в сфере государственного экологического мониторинга и отсутствует статья, в которой были бы определены полномочия Правительства Ленинградской области в сфере экологического мониторинга в Ленинградской области;

абзац седьмой (в части отнесения к полномочиям Правительства Ленинградской области определения специализированных организаций) не соотносится с абзацем пятым статьи 1, которым установлен порядок определения специализированных организаций;

абзацем восьмым к полномочиям Правительства Ленинградской области относится утверждение перечня объектов и субъектов локального экологического мониторинга. Однако указанная норма не соотносится с частью 1 статьи 9, согласно которой Правительством Ленинградской области утверждается положение о перечне объектов и субъектов локального экологического мониторинга и порядок включения в перечень объектов и субъектов локального экологического мониторинга по представлению уполномоченного органа;

7) в статье 5:

установлены полномочия уполномоченного органа в сфере государственного экологического мониторинга, однако в областном законе № 11-оз отсутствует норма о том, что Правительство Ленинградской области определяет уполномоченный орган в сфере государственного экологического мониторинга;

наименование статьи не соответствует ее содержанию, поскольку статьей предусматриваются полномочия уполномоченного органа не только в сфере государственного экологического мониторинга, но и в сфере экологического мониторинга на территории Ленинградской области;

8) анализ положений областного закона № 11-оз, касающихся деятельности специализированных организаций (абзац пятый статьи 1, абзац четвертый статьи 3, абзац седьмой статьи 4, абзацы четвертый и восьмой статьи 5 позволяет сделать вывод о том, что специализированные организации наделены правом осуществлять государственный экологический мониторинг на территории Ленинградской области. Вместе с тем согласно статье 63 Федерального закона № 7-ФЗ государственный экологический мониторинг осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, в указанной части областной закон № 11-оз требует корректировки в целях приведения его в соответствие с федеральным законодательством;

9) в статье 6 определяются общие полномочия специализированных организаций при осуществлении государственного экологического мониторинга. По мнению Экспертно-консультативного совета при Законодательном собрании, данная норма не содержит конкретных полномочий и вызывает затруднение при привлечении специализированных организаций к осуществлению локального экологического мониторинга (часть 1 статьи 8);

10) статья 7 требует приведения в соответствие с терминологией Федерального закона № 7-ФЗ, а именно следует использовать термин "государственный экологический мониторинг (государственный мониторинг окружающей среды)". Необходимо также отметить, что указанный термин используется в подпрограмме "Мониторинг, регулирование качества окружающей среды и формирование экологической культуры", действующей в рамках государственной программы Ленинградской области "Охрана окружающей среды Ленинградской области", утвержденной постановлением Правительства Ленинградской области от 31 октября 2013 года № 368;

11) часть 3 статьи 8 содержит неопределенность, поскольку не ясно, каким образом устанавливаются нарушения нормативов качества окружающей среды загрязняющими веществами – субъектом локального мониторинга или уполномоченным органом;

12) требуется устранить противоречия между статьей 9 и постановлением № 289, а также уточнить полномочия Правительства Ленинградской области, установленные в статье 4 (в части локального экологического мониторинга);

13) статья 13, устанавливающая порядок размещения экологической информации, противоречит Федеральному закону № 7-ФЗ и требует приведения в соответствие с Федеральным законом № 39-ФЗ.

1.5. Результаты проведения мониторинга правоприменения областного закона № 11-оз

По результатам проведенного мониторинга правоприменения областного закона № 11-оз установлено следующее.

Областной закон № 11-оз принят в пределах полномочий, предоставленных федеральным законодательством.

Областной закон № 11-оз не оспаривался в судебном порядке.

В ходе проведения мониторинга правоприменения выявлено, что областной закон № 11-оз содержит правовые пробелы, нормативные коллизии, коррупциогенные факторы, отдельные правовые нормы противоречат федеральному законодательству, что требует его законодательного совершенствования.

Учитывая выявленные проблемы правового регулирования, действие областного закона № 11-оз в настоящее время является недостаточно эффективным.

2. Предложения о необходимости принятия, изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов Российской Федерации и Ленинградской области, о мерах по повышению эффективности правоприменения областного закона № 11-оз

В целях повышения эффективности правоприменения областного закона № 11-оз:

требуется актуализация областного закона № 11-оз в соответствии с федеральным законодательством;

необходимо устранить проблемы правового характера, отмеченные в пунктах 1.3 и 1.4 настоящих результатов мониторинга;

направить в комитет экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области предложение о проведении экспертизы областного закона № 11-оз в части вопросов осуществления предпринимательской деятельности субъектами локального экологического мониторинга.