

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Иркутской области № ПЗ – 1077  
«Об охране атмосферного воздуха в Иркутской области»  
(далее – проект закона)

1. Проект закона внесен в Законодательное Собрание Иркутской области Байкальским межрегиональным природоохранным прокурором Е.А. Макушенко с соблюдением норм федерального и областного законодательства.

2. Законодательной инициативой предлагается принять специальный закон Иркутской области, разграничивающий на основании установленных федеральным законодательством общих принципов организации деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия в области охраны атмосферного воздуха между органами государственной власти Иркутской области, в том числе между исполнительными органами государственной власти Иркутской области.

3. Согласно пунктам «д», «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации охрана окружающей среды, законодательство об охране окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации)

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ) охрана атмосферного воздуха является составной частью охраны окружающей среды, поскольку атмосферный воздух входит в состав компонентов природной среды, совокупность которых является окружающей средой.

Законодательство Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из Федерального закона от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (далее – Федеральный закон № 96-ФЗ) и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (статья 2 Федерального закона № 96-ФЗ).

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 26 июля 2019 года № 195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха» (далее – Федеральный закон № 195-ФЗ) в целях обеспечения снижения уровня загрязнения атмосферного воздуха в отдельных городских поселениях и городских округах, в том числе в городе Братске, проводится

эксперимент по квотированию выбросов загрязняющих веществ (за исключением радиоактивных веществ) в атмосферный воздух на основе сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха, срок его проведения с 1 января 2020 года по 31 декабря 2026 года.

Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха закреплены статьей 5 Федерального закона № 96-ФЗ, частью 5 статьи 4 Федерального закона № 195-ФЗ.

Принятие проекта закона, регулирующего в рамках установленной федеральным законодательством компетенции Иркутской области отдельные отношения в области охраны атмосферного воздуха, относится к полномочиям Законодательного Собрания Иркутской области.

4. При принятии проекта закона необходимо учесть следующее.

4.1. На основании статьи 2 Федерального закона № 96-ФЗ требуется уточнение соответственно наименования проекта закона и положений статьи 1 проекта закона в части указания на регулирование отдельных отношений в сфере охраны окружающей среды на территории Иркутской и регулирования этих отношений в том числе в соответствии с областным законодательством.

4.2. Статьей 8 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) закреплено, что к полномочиям законодательного органа субъекта Российской Федерации отнесено утверждение бюджета субъекта Российской Федерации посредством принятия закона субъекта Российской Федерации.

Частью 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) определено, что объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных программ утверждается законом о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Пункт 2 статьи 3 проекта, закрепляя полномочие по определению объема финансирования мероприятий по охране атмосферного воздуха в рамках государственной программы Иркутской области по охране окружающей среды, ограничивает бюджетные полномочия Законодательного Собрания Иркутской области. Проектируемая норма требует приведения в соответствие с федеральным законодательством.

4.3. На основании статей 31, 33 Федерального закона № 414-ФЗ, статьи 9 Устава Иркутской области, статей 1, 3, 4, 6 Закона Иркутской области от 18 ноября 2009 года № 82/48-оз «О Правительстве Иркутской области» Правительство Иркутской области возглавляет систему исполнительных органов государственной власти Иркутской области, организация и деятельность Правительства Иркутской области основывается на принципе разграничения полномочий между Правительством Иркутской области и иными исполнительными органами государственной власти Иркутской области в целях исключения дублирования полномочий между ними. В этой связи проектируемая часть 3 статьи 4 требует приведения в

соответствие с названными нормами федерального и областного законодательства.

Кроме того, предлагаемые к разграничению полномочия фактически разграничены нормативными правовыми актами Иркутской области и реализуются органами государственной власти Иркутской области (указанные, например, в пунктах 4, 6, 7 части 1 статьи 4 проекта закона, пункте 1 части 2 статьи 4). Сформировавшиеся правовые конструкты требуют учета, их изменение – обсуждения.

4.4. Федеральным законодательством предусмотрено право органов государственной власти субъектов Российской Федерации:

- организовать проведение сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха, включая их актуализацию, на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (часть 2 статьи 6 Федерального закона № 96-ФЗ);

- вводить ограничения на въезд транспортных и иных передвижных средств в населенные пункты, места отдыха и туризма на особо охраняемых природных территориях и регулировать передвижение транспортных и иных передвижных средств на указанных территориях (часть 5 статьи 17 Федерального закона № 96-ФЗ).

Перевод проектом закона указанных прав в обязанность требует обсуждения, в том числе с точки зрения финансирования их исполнения.

4.5. Частью 2 статьи 1 Федерального закона № 195-ФЗ определено, что эксперимент по квотированию выбросов на основе сводных расчетов в 12 городах проводится с 1 января 2020 года по 31 декабря 2026 года.

Часть 2 статьи 4 проекта закона не учитываются территориальность и сроки действия Федерального закона № 195-ФЗ.

4.6 По проектируемой статье 5 проекта закона.

Части 1, 2 статьи 17 Федерального закона № 96-ФЗ вводят:

- запрет на производство и эксплуатацию транспортных и иных передвижных средств, содержание загрязняющих веществ в выбросах которых превышает установленные технические нормативы выбросов;

- обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять меры по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух при эксплуатации транспортных и иных передвижных средств.

Наименование и часть 1 расширяют обязанности уполномоченного органа государственной власти Иркутской области осуществлять меры по уменьшению выбросов загрязняющих веществ не только при эксплуатации транспортных и иных передвижных средств, - в отношении всех выбросов. Требуется обсуждение законодательного предложения, в том числе с точки зрения финансирования их исполнения.

Введение обязанности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при производстве и эксплуатации транспортных средств и установок обеспечивать не превышение установленных технических нормативов выбросов не соответствует статьям 23, 49 Гражданского кодекса Российской Федерации: гражданско-правовое положение юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и порядок их участия в гражданском

обороте регулируются исключительно Гражданским Кодексом Российской Федерации.

Также, части 2, 3 статьи 5 проекта закона необходимо привести в соответствие с федеральным законодательством в отношении иных передвижных средств.

4.7. В соответствии со статьей 24 Федерального закона № 96-ФЗ, частью 2 статьи 65 Федерального закона № 7-ФЗ предметом регионального государственного экологического контроля (надзора) является:

- соблюдение обязательных требований в области охраны окружающей среды, предусмотренных действующим законодательством в сфере охраны окружающей среды, в отношении объектов, не подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (надзору);

- соблюдение изготовителем, исполнителем (лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя), продавцом требований, установленных техническими регламентами, или обязательных требований, подлежащих применению до дня вступления в силу технических регламентов в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

Требуется приведение в соответствие с федеральным законодательством статьи 7 проекта закона в части предмета государственного экологического контроля (надзора).

4.8. Частью 2 статьи 11 Федерального закона № 7-ФЗ, частью 1 статьи 29 Федерального закона № 96-ФЗ закреплено, что граждане в области охраны окружающей среды имеют право в том числе:

- создавать общественные объединения и иные некоммерческие организации,

- на информацию о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении, а также об источниках загрязнения атмосферного воздуха и вредного физического воздействия на него;

- принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, сборе подписей под петициями, референдумах и в иных, не противоречащих законодательству Российской Федерации акциях;

- на обсуждение программ охраны атмосферного воздуха и внесение в них своих предложений об улучшении его качества.

На основании части 2 статьи 68 Федерального закона № 7-ФЗ общественный контроль в области охраны окружающей среды осуществляется общественными объединениями и иными некоммерческими организациями в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с законодательством.

Граждане, изъявившие желание оказывать органам государственного надзора содействие в природоохранной деятельности на добровольной и безвозмездной основе, могут осуществлять общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль) в качестве общественных инспекторов по охране окружающей среды (часть 4 статьи 68 Федерального закона № 7-ФЗ).

Права общественных инспекторов закреплены частью 6 статьи 68 Федерального закона № 7-ФЗ:

- принимать меры по обеспечению сохранности вещественных доказательств на местах совершения правонарушений,
- сообщать в устной форме физическим лицам информацию, касающуюся совершения физическим лицом правонарушения в области охраны окружающей среды;
- участвовать в работе по экологическому просвещению населения и другие.

На основании вышеизложенных норм проектируемая часть 2 статьи 8 проекта закона требует приведения в соответствие с нормами федерального законодательства.

4.9. По тексту проекта закона требуется приведение терминологии в соответствие с федеральным законодательством: «региональный государственный экологический надзор», «федеральный орган исполнительной власти в области охраны окружающей среды», «эксперимент», «квотируемые объекты» и другие.

К проекту закона имеются иные замечания юридико-технического характера.

5. В соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172 - ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96, проведена антикоррупционная экспертиза проекта. По результатам антикоррупционной экспертизы коррупциогенные факторы не выявлены.

Начальник правового управления



М.В. Басов

Заместитель начальника правового управления-  
начальник отдела по законодательству об  
областной природоресурсной политике



С.И. Родионова