



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311
Тел. (812) 274-85-18
Факс (812) 274-85-39

11.12.2017

№ 6110-1/17-22-0-11

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по экологии
и природопользованию

Н.А. Кузьмину

Заключение

на проект областного закона

«Об отдельных вопросах содержания зеленых насаждений в населенных пунктах Ленинградской области»

Внесен депутатами Законодательного собрания Ленинградской области
В.А. Коваленко и Н.А. Кузьминым

(первое чтение)

Рассмотрев проект областного закона «Об отдельных вопросах содержания зеленых насаждений в населенных пунктах Ленинградской области» (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что к законопроекту имеются замечания правового, юридико-технического и редакционного характера, при этом некоторые замечания правового характера являются концептуальными.

1. Наименование законопроекта расходится с его целями и задачами, изложенными в преамбуле.

Так, в наименовании законопроекта указано, что его действие направлено на регулирование отдельных вопросов содержания зеленых насаждений в **населенных пунктах** Ленинградской области, однако ни в преамбуле, ни в тексте законопроекта указания на то, что его требования распространяются только на зеленые насаждения, произрастающие на территориях населенных пунктов Ленинградской области, не содержится.

Более того, согласно абзацу третьему статьи 1 законопроекта **объект зеленых насаждений** определен как **совокупность зеленых насаждений**, предназначенных, в том числе, и для рекреационных целей и отдыха граждан, расположенных **в границах территорий зеленых насаждений**.

В свою очередь, под **зелеными насаждениями** в абзаце втором статьи 1 законопроекта понимаются **древесные, кустарниковые, травянистые растения** и цветники **естественного** (выросшие в результате естественных процессов, без ведения хозяйственной деятельности человека) и

искусственного (высаженные в результате хозяйственной деятельности человека) происхождения, расположенные на территории Ленинградской области.

Зеленый фонд Ленинградской области в законопроекте определен как совокупность территорий зеленых насаждений, на которых расположены лесные и иные зеленые насаждения, в том числе в зеленых зонах, лесопарковых зонах, и других территориях зеленых насаждений в пределах административной границы Ленинградской области.

Анализ данных определений позволяет сделать вывод о том, что понятие «зеленые насаждения» **включает в себя и все леса, расположенные на территории Ленинградской области.**

Однако отношения, связанные с использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов, регулируются **лесным законодательством Российской Федерации** (Лесным кодексом Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами федерального, регионального и местного уровней), **при этом зеленые зоны и лесопарковые зоны, согласно статье 102 Лесного кодекса Российской Федерации, являются самостоятельными категориями защитных лесов.**

В соответствии со статьей 6 Лесного кодекса Российской Федерации леса располагаются на землях лесного фонда и землях иных категорий.

Согласно статье 8 Лесного кодекса Российской Федерации лесные участки в составе земель лесного фонда находятся **в федеральной собственности.** Формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством.

Земельным кодексом Российской Федерации (статьи 16-19) установлено, что земельные участки могут находиться **в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.**

Инициаторами законопроекта предпринята попытка урегулировать отношения, связанные с размещением, содержанием и использованием **всех без исключения** зеленых насаждений, расположенных на территории Ленинградской области, без учета того, в чьей собственности находятся земельные участки, на которых указанные зеленые насаждения произрастают, что затрагивает полномочия федеральных органов государственной власти, с одной стороны, и органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области, с другой стороны.

Таким образом, законопроект в указанной части выходит за рамки полномочий, предоставленных федеральным законодательством субъектам Российской Федерации для регулирования правоотношений в данной сфере.

2. В соответствии с преамбулой законопроекта его действие направлено, в том числе, на обеспечение **благоприятных условий жизнедеятельности человека**, охрану и защиту зеленого фонда Ленинградской области и регулирование вопросов, связанных с **размещением, использованием,**

воспроизводством, содержанием и учетом зеленых насаждений в Ленинградской области.

Однако организация и осуществление мероприятий, направленных на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории входит в понятие **«благоустройство территории поселения»**.

Согласно статье 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) **благоустройство территории поселения (городского округа)** – комплекс предусмотренных правилами благоустройства территории поселения (городского округа) мероприятий по содержанию территории, а также по проектированию и размещению объектов благоустройства, направленных на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории.

Далее в статьях Федерального закона № 131-ФЗ, относящих вопросы **благоустройства** территорий муниципальных образований к **исключительным полномочиям органов местного самоуправления** (п.19 ч.1 ст.14, п.25 ч.1 ст.16, п.3 ч.8 ст.27) уточняется, что следует понимать под действиями, направленными на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования – это установление требований по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; **организация благоустройства территории поселения (включая** освещение улиц, **озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий,** расположенных в границах населенных пунктов поселения.

Из этого также следует вывод о том, что рассматриваемый законопроект в указанной части выходит за рамки полномочий, предоставленных федеральным законодательством субъектам Российской Федерации для регулирования правоотношений в указанной сфере правового регулирования.

3. В соответствии с частью 2 статьи 10 законопроекта рубка и (или) пересадка, а также любое другое правомерное повреждение или уничтожение зеленых насаждений в Ленинградской области производится в порядке, установленном Правительством Ленинградской области, на основании специального разрешения – порубочного билета.

Однако конституционность подобной нормы, также содержащейся в

статье 4 Закона Калининградской области от 21 декабря 2006 года № 100 «Об охране зеленых насаждений», была оспорена Калининградским областным судом в своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении от 30 сентября 2010 года № 1261-О-О «По запросу Калининградского областного суда о проверке конституционности статьи 4 Закона Калининградской области «Об охране зеленых насаждений» установил, что **вопросы охраны зеленого фонда городских и сельских поселений относятся к вопросам местного значения** и государственное регулирование в области охраны зеленого фонда городских и сельских поселений осуществляется в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации, при том условии, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации в этой сфере отношений вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты в области охраны окружающей среды только в соответствии с федеральным законодательством, а также осуществлять контроль за их исполнением. При этом федеральное законодательство не содержит положений, предусматривающих такое полномочие субъектов Российской Федерации, как установление порядка выдачи порубочного билета на вырубку (снос) зеленых насаждений и (или) разрешения на пересадку зеленых насаждений, расположенных на территории городских округов. Вопросы выдачи порубочных билетов, будучи составной частью процесса организации благоустройства и озеленения территорий, относятся к полномочиям органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Полномочия же органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения могут устанавливаться только федеральными законами и уставами муниципальных образований. Озеленение территорий населенных пунктов предполагает воспроизводство зеленых насаждений, т.е. древесно-кустарниковой и травянистой растительности (городские леса, парки, бульвары, скверы, сады, газоны, цветники и т.д.) взамен уничтоженных или поврежденных. Следовательно, полномочие по благоустройству и озеленению территории предполагает и рубку, в том числе санитарную рубку (снос), рубку (обрезку) в целях ухода, а также реконструкцию и пересадку зеленых насаждений.

С учетом изложенного включение данных положений в законопроект также свидетельствует о превышении субъектом Российской Федерации своих полномочий в указанной сфере.

4. В законопроекте содержатся нормы, устанавливающие правовое регулирование на территории **внутригородских муниципальных образований**. Однако в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» внутригородское муниципальное образование представляет собой **часть территории города федерального значения**. Соответственно, областным законом от 15 июня 2010 года № 32-оз «Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его изменения» такие административно-территориальные

единицы, как «внутригородские муниципальные образования», не предусмотрены.

Таким образом, законопроект в указанной части противоречит действующему областному законодательству.

5. Согласно пункту 14 Приложения 7 «Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов» к Регламенту Законодательного собрания Ленинградской области, утвержденному Постановлением Законодательного собрания Ленинградской области от 23 апреля 2002 года № 186 «О Регламенте Законодательного собрания Ленинградской области» (далее – Регламент Законодательного собрания) законопроекты могут иметь приложения, в которых помещаются различного рода перечни, таблицы, графики, тарифы, карты, образцы бланков, документов, схем и т.д. Юридическая сила приложений и областного закона, к которому они относятся, одинакова. Если к законопроекту имеется несколько приложений, то они нумеруются арабскими цифрами без указания знака "№". При ссылках на приложения в тексте законопроекта знак "№" также не указывается.

Из изложенного следует, что в нормах областного закона должна содержаться ссылка на приложение к областному закону, из которой бы следовало, что указанное приложение является неотъемлемой частью данного областного закона.

В нормах рассматриваемого законопроекта не содержится ни одной ссылки на представленные к законопроекту приложения, в связи с чем определить их юридический статус и, соответственно, юридическую силу не представляется возможным.

Кроме того, следует отметить, что закон, являясь актом высшей юридической силы по отношению к иным нормативным правовым актам, регулирует **наиболее важные общественные отношения**. Из этого следует, что **детализация** общественных отношений, включая описание технологических процессов, их отдельных элементов, иллюстрируемых чертежами, схемами, рисунками иными графическими изображениями, должна содержаться в **подзаконных актах**.

7. В финансово-экономическом обосновании к законопроекту указано, что принятие законопроекта не потребует дополнительных расходов.

Данный вывод представляется необоснованным, так как на уполномоченный Правительством Ленинградской области исполнительный орган государственной власти Ленинградской области законопроектом возлагаются дополнительные обязанности, связанные с инвентаризацией территорий зеленых насаждений общего пользования и специального назначения (часть 3 статьи 5 законопроекта); паспортизацией территорий зеленых насаждений общего пользования городского значения и резерва озеленения (часть 9 статьи 5 законопроекта); материально-техническим обеспечением деятельности рабочей группы (часть 4 статьи 6 законопроекта); переустройство и восстановление объектов зеленых насаждений (часть 4 статьи 7 законопроекта); ремонт объектов зеленых насаждений (часть 5 статьи 7 законопроекта); содержание территорий

зеленых насаждений общего пользования и резерва озеленений (часть 7 статьи 7 законопроекта); создание, содержание и восстановление зеленых насаждений на территории питомников садово-паркового хозяйства (статья 8 законопроекта).

В рассматриваемом случае это позволяет сделать вывод о фактическом отсутствии финансово-экономического обоснования, что является нарушением статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области. Согласно абзацу третьему статьи 45 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области в случае нарушения статьи 42 Регламента при внесении проекта областного закона в Законодательное собрание по решению профильной постоянной комиссии Председатель Законодательного собрания может направить проект областного закона инициатору на доработку.

Поскольку реализация законопроекта потребует привлечения дополнительных средств областного бюджета Ленинградской области, его рассмотрение, согласно требованиям статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области, может производиться только при наличии заключения Губернатора Ленинградской области.

В заключение, отмечаем, что согласно подпункту «д» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 принятие нормативного правового акта с нарушением компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) представляет собой коррупциогенный фактор.

С учетом изложенного законопроект в предложенной редакции не может быть рекомендован для принятия Законодательным собранием Ленинградской области.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания –
начальник правового управления



Д.В. Малкин