



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

18.01.2018 № 6974-1/17-22-0-3

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по экологии
и природопользованию

Н.А. Кузьмину

Заключение
на проект областного закона
«Об охране зеленых насаждений в Ленинградской области»
Внесен депутатами Законодательного собрания Ленинградской области
В.А. Коваленко и Н.А. Кузьминым

(первое чтение)

Рассмотрев проект областного закона «Об охране зеленых насаждений в 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.

В отношении порядка соблюдения требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области по вопросу содержания и комплектности документов, которые должны быть представлены в обязательном порядке вместе с текстом проекта областного закона, вносимого в Законодательное собрание Ленинградской области, правовое управление отмечает следующее.

В документе, именуемом как «Перечень областных законов и иных действующих на территории Ленинградской области нормативных правовых актов, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие областного закона «Об охране зеленых насаждений в Ленинградской области» содержится неверная информация о том, что принятие областного закона «Об охране зеленых насаждений в Ленинградской области» не потребует внесения изменений и дополнений в областные законы и иные действующие на территории Ленинградской области нормативные правовые акты.

Исходя из содержания законопроекта, изменения потребуется внести в областной закон от 2 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях» (абзац первый статьи 7 законопроекта), постановление

Правительства Ленинградской области от 27 мая 2014 года № 192 «О Комитете государственного экологического надзора» (часть 4 статьи 3 законопроекта).

В документе, именуемом как «Справка о состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования», помимо Конституции Российской Федерации следует указать Лесной кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ), постановление Губернатора Ленинградской области от 6 августа 1998 года № 227-пг «О порядке определения и размерах восстановительной стоимости зеленых насаждений на территориях городов, поселков и других населенных пунктов Ленинградской области», постановление Правительства Ленинградской области от 26 июня 2003 года № 134 «О размерах восстановительной стоимости зеленых насаждений на территории городов, поселков и других населенных пунктов Ленинградской области».

1. Исходя из определений, содержащихся в статье 1 законопроекта, а также положений части 1 статьи 3 законопроекта, следует вывод о том, что действие рассматриваемого законопроекта распространяется на всю растительность, находящуюся на территории Ленинградской области, а это подразумевает под собой 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 содержание определения «санитарных рубок» (статья 1 законопроекта) включен термин «лесопатологическая экспертиза». Однако федеральным законодательством такого вида экспертизы, как лесопатологическая, не установлено. Статьями 60.5 и 60.6 Лесного кодекса Российской Федерации раскрывается понятие государственного лесопатологического мониторинга и лесопатологического обследования.

В связи с изложенным, рассматриваемая норма законопроекта вступает в противоречие с положениями федерального законодательства.

3. В соответствии со статьей 1 законопроекта особо ценные зеленые насаждения это зеленые насаждения, включающие редкие и особо охраняемые виды, подвиды, культурные формы и отдельные экземпляры деревьев и кустарников, в том числе инородных (интродуцированных), представляющие историческую, научную, культурную ценность, а также зеленые насаждения усадебных парков, фортификационных и культовых сооружений, ботанические памятники природы и иные насаждения, представляющие ценность как образцы садово-паркового или ландшафтного озеленения.

Однако законопроектом не определен порядок, условия и способы придания соответствующего статуса перечисленным видам зеленых насаждений.

4. Из содержания определения «рубок ухода» (статья 1 законопроекта) не представляется возможным определить, что представляют собой термины «загущенные насаждения» и «...в аллеях, бордюрах и других насаждениях».

5. Частью 3 статьи 2 законопроекта установлено, что данные учета (инвентаризации) зеленых насаждений и данные о результатах оценки состояния зеленых насаждений на территории городских и сельских поселений Ленинградской области являются общедоступными. Вместе с тем, законопроект не определяет ни ответственное лицо, в обязанности которого входит размещение данных инвентаризации зеленых насаждений, ни ресурс, на котором данная информация должна быть отражена.

6. Частью 2 статьи 3 законопроекта на граждан, должностных и юридических лиц возлагается обязанность принимать меры по сохранению зеленых насаждений на всей территории Ленинградской области, а также не допускать действий или даже бездействия, способных привести к повреждению или уничтожению зеленых насаждений. Однако такое положение законопроекта вступает в противоречие с частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ

конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Кроме того, в соответствии со статьей 210 Гражданского кодекса Российской Федерации только собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, каковыми являются зеленые насаждения.

7. Статьей 65 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ) установлено понятие государственного экологического надзора. Таким образом, термин «экологический контроль», используемый в статьях 3, 4, и 7 законопроекта, следует привести в соответствие с федеральным законодательством.

Также обращаем внимание на то, что частью 2 статьи 65 Федерального закона № 7-ФЗ определено, что включает в себя понятие государственный экологический надзор, при этом надзор за охраной зеленых насаждений не входит в содержание указанного понятия.

8. Частью 4 статьи 3 законопроекта определяется компетенция органа, уполномоченного осуществлять экологический надзор за охраной, использованием и воспроизводством зеленых насаждений на территории Ленинградской области. Однако в содержании рассматриваемой нормы отсутствует указание на то, что данный орган является отраслевым органом исполнительной власти Ленинградской области.

В связи с изложенным, слова «специально уполномоченный орган» следует заменить словами «уполномоченный орган исполнительной власти Ленинградской области».

В дополнение отмечаем, что в последующих статьях законопроекта (пункт 2 части 1 статьи 4 и абзац третий статьи 7) наименование органа, уполномоченного осуществлять экологический надзор за охраной, использованием и воспроизводством зеленых насаждений на территории Ленинградской области изложено в разных редакциях.

9. В абзаце первом части 2 статьи 4 законопроекта содержится положение о том, что вырубка (снос) зеленых насаждений и/или пересадка зеленых насаждений на территории Ленинградской области осуществляются на основании разрешительной документации на вырубку (снос) зеленых насаждений и/или пересадку зеленых насаждений. Вместе с тем законопроектом не определен вид, и содержание разрешительной документации, не определен орган обладающий полномочиями по выдаче такой документации, а также субъект которому должна быть выдана данная разрешительная документация.

10. Абзац второй части 2 статьи 4 не несет правовой нагрузки, так как содержащаяся в нем норма уже нашла свое отражение в абзаце первом части 2 статьи 4 законопроекта.

11. Частью 4 статьи 4 законопроекта установлено, что обрезка зеленых насаждений должна проводиться на фоне сбалансированного полноценного агротехнического ухода в зависимости от вида растения, возраста и условий произрастания, при этом обрезка зеленых насаждений, не соответствующая

агротехническим требованиям к виду и возрасту растения, запрещена. Однако в законопроекте отсутствуют какие-либо ссылки на нормативные акты, регламентирующие подобные работы.

12. Абзацы второй и третий части 1 статьи 5 законопроекта содержат, как условие их реализации, отсылочную норму к некоему установленному порядку. Однако что это за порядок и каким органом он устанавливается, в законопроекте не определено.

Аналогичное замечание относится и к абзацу первому части 1 статьи 6 законопроекта.

13. Частью 2 статьи 5 законопроекта установлен запрет на **самовольное** выжигание травы и иной растительности на лесных полянах, прогалинах, лугах, стерни на полях (в том числе проведение сельскохозяйственных палов), на земельных участках, непосредственно примыкающих к лесам, к защитным и озеленительным насаждениям, населенным пунктам, дачным, садоводческим и огородническим обществам. Однако неопределенным в данной норме остается субъект, на который этот запрет распространяется. Следует учитывать, что в соответствии со статьей 53.1 Лесного кодекса Российской Федерации меры противопожарного обустройства лесов включают в себя в том числе и проведение профилактического контролируемого противопожарного выжигания хвороста, лесной подстилки, сухой травы и других лесных горючих материалов. Указанные противопожарные мероприятия должны быть осуществлены лицами, использующими леса на основании проекта освоения лесов.

В связи с изложенным, часть 2 статьи 5 законопроекта в представленной редакции вступает в противоречие со статьей 53.1 Лесного кодекса Российской Федерации.

14. Частью 5 статьи 6 законопроекта установлено, что компенсационное озеленение на площади свыше 500 кв. м должно производиться по специально разработанному проекту, утверждаемому в установленном порядке органом местного самоуправления. Однако содержание понятия «специально разработанный проект» в законопроекте не раскрывается.

Из буквального толкования рассматриваемой нормы следует, что органом местного самоуправления утверждается «специально разработанный проект», однако ссылка на то, кем определяется «установленный порядок» в отношении соответствующего проекта компенсационного озеленения, отсутствует.

15. В соответствии с частью 7 статьи 6 законопроекта обязанность осуществлять мероприятия по компенсационному озеленению возлагается на органы местного самоуправления Ленинградской области. Однако вопрос **озеленения** территории нормами Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) отнесен к **исключительным полномочиям органов местного самоуправления** (п.19 ч.1 ст.14, п.25 ч.1 ст.16, п.3 ч.8 ст.27), так как является

составляющей мероприятий по **организации благоустройства территории поселения** (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.

В подтверждение вышеуказанной позиции правового управления следует привести ряд нормативных правовых актов, к числу которых относятся постановление Губернатора Ленинградской области от 6 августа 1998 года № 227-пг «О порядке определения и размерах восстановительной стоимости зеленых насаждений на территориях городов, поселков и других населенных пунктов Ленинградской области» (далее – постановление Губернатора Ленинградской области № 227-пг) и постановление Правительства Ленинградской области от 26 июня 2003 года № 134 «О размерах восстановительной стоимости зеленых насаждений на территории городов, поселков и других населенных пунктов Ленинградской области» (далее – постановление Правительства Ленинградской области № 134).

Указанные нормативные правовые акты носят **рекомендательный** характер (как указано в пункте 1 постановления Губернатора Ленинградской области № 227-пг и в пункте 1 постановления Правительства Ленинградской области № 134, они **рекомендованы** главам муниципальных образований Ленинградской области для применения в целях определения размеров восстановительной стоимости зеленых насаждений на территориях муниципальных образований).

Обусловлено это тем, что организация благоустройства территории муниципального образования, включая ее озеленение, отнесена к числу вопросов местного значения поселений и городского округа.

Таким образом, требования о необходимости возмещения ущерба, наносимого зеленому фонду в результате вырубки и пересадки деревьев и кустарников, уже могут содержаться в муниципальных нормативных правовых актах (правилах благоустройства территорий городских и сельских поселений, городского округа, утверждаемых органами местного самоуправления соответствующих муниципальных образований).

16. Частью 8 статьи 6 законопроекта установлено, что плата за компенсационное озеленение взимается с учетом всех затрат на закладку насаждений и их содержание до возраста (состояния), обеспечивающего выполнение насаждениями их экологических, защитных, рекреационных, эстетических и иных функций. Однако в законопроекте отсутствуют нормы, позволяющие определить содержание терминов **«закладка насаждения»** и **«содержание насаждения до возраста, обеспечивающего выполнение им экологических, защитных, рекреационных, эстетических и иных функций»**.

17. Частью 10 статьи 6 законопроекта установлено, что нормативы и порядок исчисления компенсационной стоимости зеленых насаждений и объектов озеленения на территории Ленинградской области определяются Правительством Ленинградской области. Однако правоотношения в данной области комплексно урегулированы нормативными правовыми актами: Губернатора Ленинградской области «О порядке определения и размерах восстановительной стоимости зеленых насаждений на территориях городов, поселков и других населенных пунктов Ленинградской области» и Правительства Ленинградской области «О размерах восстановительной стоимости зеленых насаждений на территории городов, поселков и других населенных пунктов Ленинградской области».

18. В абзаце первом статьи 7 законопроекта указано, что граждане, должностные и юридические лица, виновные в повреждении, уничтожении зеленых насаждений, а также в повреждении зеленых насаждений в результате пересадки, повлекшем прекращение их роста или утрату экологических, декоративных и иных полезных свойств насаждений, или в нарушении иных, установленных действующим законодательством Ленинградской области и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, требований по охране зеленых насаждений, **несут ответственность в соответствии с Законом Ленинградской области «Кодекс Ленинградской области об административных правонарушениях».** Однако в областном законодательстве **«Кодекс Ленинградской области об административных правонарушениях»** отсутствует. На территории Ленинградской области действует областной закон от 2 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях» (далее – областной закон № 47-оз).

В областном законе № 47-оз отсутствуют нормы за нарушение установленных требований по охране зеленых насаждений.

В то же время отмечаем, что федеральным законодательством установлена обязанность полного возмещения вреда окружающей среде (статья 77 Федерального закона № 7-ФЗ), а также определен порядок компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды (статья 78 Федерального закона № 7-ФЗ).

19. В абзаце третьем статьи 7 законопроекта указано, что орган исполнительной власти Ленинградской области, осуществляющий функции по контролю и надзору в области охраны окружающей среды, осуществляет государственный контроль, в том числе за соответствием законодательству в области охраны окружающей среды порядка выдачи органами местного самоуправления разрешительной документации на вырубку (снос) зеленых насаждений и/или пересадку зеленых насаждений. Однако процедура определения порядка выдачи разрешительной документации и ее состав не определены законопроектом, что приводит к возникновению коррупциогенных факторов (подпункт «ж» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов

нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96).

20. В связи с тем, что целью рассматриваемого законопроекта является защита конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду статья о вступлении его в силу, в соответствии с частью 5 статьи 8 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» должна быть изложена в следующей редакции: «Настоящий областной закон вступает в силу через 10 дней после его официального опубликования».

По всему тексту законопроекта слова «настоящий Закон» следует заменить словами «настоящий областной закон».

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания –
начальник правового управления



Д.В. Малкин