



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, Санкт-Петербург

Тел. (812) 630-21-58

Председателю
постоянной комиссии
по экологии и природопользованию

Ю.И. Терентьеву

21.04.2021 № 1844-1/21-06-0-2

На № _____ от _____

Заключение

на проект областного закона «О регулировании отдельных вопросов в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий в Ленинградской области»

Внесен Губернатором Ленинградской области А. Дрозденко

Рассмотрев проект областного закона «О регулировании отдельных вопросов в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий в Ленинградской области» (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроектом предлагается разграничить полномочия органов государственной власти Ленинградской области в сфере организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий (далее также – ООПТ) в Ленинградской области.

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

Учитывая, что по отношению к одной и той же статье (структурной единице статьи) законопроекта зачастую имеются замечания как правового, так и юридико-технического (либо редакционного) характера, указанные замечания в настоящем заключении будут излагаться последовательно (постатейно) вне зависимости от их характера.

1. В соответствии с пунктом 1 статьи 1 законопроекта к полномочиям Губернатора Ленинградской области предлагается отнести «принятие решения об установлении, изменении и о прекращении существования охранных зон ООПТ регионального значения, указанных в пункте 10 статьи 2 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», в отношении: охранных зон природных парков и памятников природы регионального значения».

Пунктом 10 статьи 2 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее –

Федеральный закон № 33-ФЗ) предусмотрено, что для предотвращения неблагоприятных антропогенных воздействий на государственные природные заповедники, национальные парки, природные парки и памятники природы на прилегающих к ним земельных участках и водных объектах **устанавливаются** охранные зоны, при этом **положение об охранных зонах** указанных видов ООПТ **утверждается Правительством Российской Федерации**.

Согласно пункту 11 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ **решения об установлении, изменении, о прекращении существования** охранных зон природных парков и памятников природы регионального значения принимаются высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

В целях реализации положений, содержащихся в пункте 10 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ, постановлением Правительства Российской Федерации от 19 февраля 2015 года № 138 утверждены Правила **создания** охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, **установления их границ**, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон» (далее – Правила создания охранных зон ООПТ).

В соответствии с пунктами 19, 21, 28 Правил создания охранных зон ООПТ **решения о создании** охранных зон природных парков и памятников природы регионального значения **и об установлении их границ** принимаются высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Подготовку проекта решения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации **о создании** охранный зоны природного парка или памятника природы регионального значения, **об установлении ее границ и утверждении положения о ней**, а также подготовку пояснительной записки к проекту данного решения с обоснованием необходимости создания охранный зоны и установления ее границ обеспечивает высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Режим охранный зоны устанавливается положением об охранный зоне конкретного природного парка или памятника природы регионального значения, которое **утверждается органом государственной власти, принявшим решение о ее создании**.

В соответствии с пунктом 8 Правил создания охранных зон ООПТ **изменение границ охранных зон, а также режима охранных зон осуществляется в том же порядке, что и их создание**.

Отдельно следует отметить, что порядок **прекращения существования** охранных зон не установлен ни Федеральным законом № 33-ФЗ, ни Правилами создания охранных зон ООПТ.

Сравнительный анализ положений, содержащихся в пунктах 10 и 11 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ (с одной стороны), и положений, содержащихся в Правилах создания охранных зон ООПТ (с другой стороны), позволяет сделать вывод о наличии некоторых терминологических расхождений: если в Федеральном законе № 33-ФЗ говорится об **установлении, изменении и прекращении существования** охранных зон, то в Правилах создания охранных зон ООПТ речь идет о **создании** охранных зон, **установлении (изменении) их границ, утверждении положений** об охранных зонах и об **установлении (изменении) режимов** охранных зон.

При определении полномочий Губернатора Ленинградской области инициатор законопроекта предлагает руководствоваться исключительно нормами Федерального закона № 33-ФЗ, однако правовое управление полагает, что в рассматриваемом случае следует принимать во внимание положения специального нормативного правового акта (Правил создания охранных зон ООПТ), принятого Правительством Российской Федерации в рамках делегированных ему федеральным законом полномочий.

Учитывая изложенное, а также принимая во внимание необходимость выполнения требований пункта 32 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов (приложение 7 к Регламенту Законодательного собрания Ленинградской области), правовое управление предлагает изложить пункт 1 статьи 1 законопроекта в следующей редакции:

«1) принятие решений **о создании** охранных зон природных парков и памятников природы регионального значения, **об установлении (изменении) их границ, утверждении положений** об охранных зонах природных парков и памятников природы регионального значения и **установление (изменение) режимов указанных охранных зон** в случаях, предусмотренных пунктом 10 статьи 2 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – **Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»**), и **в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;**».

2. В целях обеспечения единообразия используемой терминологии в пункте 3 статьи 1 законопроекта слова «других полномочий» предлагается заменить словами «иных полномочий».

В этом же пункте статьи 1 законопроекта слова «Уставом Ленинградской области **или** областными законами» следует заменить словами «Уставом Ленинградской области **и другими** областными законами», поскольку Устав Ленинградской области принят в форме областного закона.

3. В соответствии с пунктом 2 статьи 2 законопроекта к полномочиям Законодательного собрания Ленинградской области предлагается отнести **контроль за исполнением законов Ленинградской области**.

В целях приведения указанной нормы в соответствие со статьей 29 Устава Ленинградской области предлагается заменить слова «контроль за

исполнением законов Ленинградской области» словами «**осуществление контроля за соблюдением и исполнением областных законов**».

4. Пунктом 3 части 1 статьи 3 законопроекта к полномочиям Правительства Ленинградской области отнесено принятие решений **о создании и об изменении режима особой охраны** природных парков, государственных природных заказников регионального значения и дендрологических парков и ботанических садов регионального значения в соответствии с требованиями, предусмотренными пунктом 6 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ.

Во-первых, из содержания данного пункта не вполне понятно, к какой его части относится словосочетание «**принятие решений о создании**», поскольку в самой норме речь идет исключительно о **режимах особой охраны отдельных видов ООПТ**, а в соответствии со статьями 21, 24 и 27 Федерального закона № 33-ФЗ режим особой охраны **не создается, а устанавливается** в определенном порядке.

В указанном федеральном законе словосочетание «**принятие решений о создании**» используется применительно к случаям **создания ООПТ** (пункты 1, 8 и 12 статьи 2, статья 19, пункт 2 статьи 23 Федерального закона № 33-ФЗ).

С учетом изложенного можно предположить, что и в пункте 3 части 1 статьи 3 законопроекта указанное словосочетание применяется в том же контексте.

Во-вторых, использование ссылки на пункт 6 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ **только** в пункте 3 части 1 статьи 3 законопроекта является не вполне корректным.

Согласно пункту 6 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации **согласовывают решения о создании особо охраняемых природных территорий регионального значения и об изменении режима их особой охраны** с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды, а также с федеральными органами исполнительной власти в области обороны страны и безопасности государства (если предполагается, что в границах особо охраняемых природных территорий будут находиться земли и другие природные ресурсы, предоставленные для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов).

Таким образом, указанное требование распространяется **на все виды ООПТ** регионального значения, включая **памятники природы**, которые в пункте 3 части 1 статьи 3 законопроекта **не указаны**.

При этом в пункте 8 части 1 статьи 3 законопроекта, который регулирует вопросы определения режима особой охраны территорий памятников природы регионального значения, ссылка на пункт 6 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ также **отсутствует**.

По мнению правового управления, в целях обеспечения единого подхода к регулированию отношений, связанных с созданием ООПТ регионального значения и изменением режима их особой охраны, необходимо либо дополнить пункт 8 части 1 статьи 3 законопроекта ссылкой на пункт 6 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ, либо отказаться от использования данной ссылки в принципе.

Полагаем, что второй вариант является более предпочтительным, поскольку указанная норма федерального законодательства является нормой прямого действия и подлежит непосредственному применению.

С учетом изложенного положения пункта 3 части 1 статьи 3 законопроекта **нуждаются в корректировке (альтернативная редакция указанной нормы приведена в пункте 7 настоящего заключения).**

5. Пунктом 5 части 1 статьи 3 законопроекта к полномочиям Правительства Ленинградской области отнесено **утверждение положений о природных парках, дендрологических парках и ботанических садах регионального значения.**

Однако в соответствии с пунктом 5 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ к числу ООПТ регионального значения относятся также **государственные природные заказники и памятники природы регионального значения.**

При этом анализ законодательства Ленинградской области в рассматриваемой сфере правового регулирования позволяет сделать вывод о том, что Правительством Ленинградской области также утверждаются **положения о государственных природных заказниках регионального значения** (в качестве примеров могут быть приведены постановления Правительства Ленинградской области от 21 декабря 2009 года № 390 «Об утверждении Положения о государственном природном комплексном заказнике «Гряда Вярмянселькя», от 11 марта 2011 года № 47 «Об утверждении Положения о государственном природном заказнике «Гостилицкий»...», от 9 ноября 2011 года № 367 «Об утверждении Положения о государственном природном комплексном заказнике «Болото Ламмин-Суо...», от 22 мая 2013 года № 150 «Об утверждении Положения о государственном природном комплексном заказнике «Выборгский»...» и т.д.).

Что касается памятников природы регионального значения, то правовой режим ООПТ данного вида определяется **в утверждаемом Правительством Ленинградской области паспорте памятника природы** (в качестве примеров могут быть приведены постановления Правительства Ленинградской области от 21 декабря 2011 года № 445 «Об утверждении Паспорта государственного комплексного памятника природы регионального значения Ленинградской области «Саблинский»...», от 19 апреля 2012 года № 117 «Об утверждении Паспорта комплексного памятника природы «Озеро Ястребиное»...» и т.д.).

С учетом изложенного рассматриваемая норма также **требует уточнения (альтернативная редакция пункта 5 части 1 статьи 3 законопроекта приведена в пункте 7 настоящего заключения).**

6. В соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 3 законопроекта Правительство Ленинградской области наделяется полномочиями **по определению задач и особенностей режима особой охраны** государственных природных заказников регионального значения.

При этом, как указывалось ранее в пункте 4 настоящего заключения, к полномочиям Правительства Ленинградской области отнесено также **принятие решений об изменении режима особой охраны** государственных природных заказников регионального значения (пункт 3 части 1 статьи 3 законопроекта).

Данные положения, по мнению правового управления, являются взаимосвязанными и имеют единый предмет правового регулирования (режим особой охраны государственных природных заказников регионального значения), однако по какой-то причине располагаются в разных структурных единицах части 1 статьи 3 законопроекта.

Кроме того, в соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 3 законопроекта Правительство Ленинградской области наделяется полномочиями **по утверждению границ и определению режима особой охраны** территорий памятников природы регионального значения.

Анализ положений, содержащихся в пунктах 3, 6 и 8 части 1 статьи 3 законопроекта позволяет сделать вывод о том, что в них выборочно воспроизводятся отдельные нормы Федерального закона № 33-ФЗ, регулирующие вопросы установления (изменения) режимов особой охраны на территориях различных видов ООПТ (в частности, речь идет о дублировании положений, содержащихся в пункте 6 статьи 2, пункте 3 статьи 24, пункте 3 статьи 26 Федерального закона № 33-ФЗ).

Однако необходимость подобного дублирования вызывает определенные сомнения.

Следует отметить, что основным полномочием органов государственной субъектов Российской Федерации в указанной части является полномочие **по установлению (изменению) режима особой охраны территорий ООПТ регионального значения.**

Все иные полномочия (например, определение задач и особенностей режима особой охраны государственных природных заказников регионального значения и т.д.) являются производными от основного, в связи с чем их воспроизведение в областном законе, по мнению правового управления, является **нецелесообразным.**

В некоторых случаях выборочное дублирование норм федерального законодательства в областном законе может привести к двусмысленному толкованию отдельных его положений.

В качестве примера можно привести ранее упомянутый пункт 8 части 1 статьи 3 законопроекта, в соответствии с которым Правительство

Ленинградской области наделяется полномочиями по утверждению границ **территорий памятников природы регионального значения.**

Поскольку аналогичные полномочия Правительства Ленинградской области не предусмотрены законопроектом в отношении **иных видов ООПТ**, указанная норма может быть положена в основу неверного вывода о том, что границы устанавливаются **только для территорий памятников природы регионального значения.**

Однако в соответствии с пунктом 12 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ **сведения о границах ООПТ являются обязательным** приложением к решению о создании ООПТ любого вида.

С учетом изложенного положения, содержащиеся в пунктах 6 и 8 части 1 статьи 3 законопроекта, **нуждаются в корректировке (альтернативная редакция указанных норм приведена в пункте 7 настоящего заключения).**

7. Принимая во внимание замечания, изложенные в пунктах 4 - 6 настоящего заключения, отмечая, что полномочия Правительства Ленинградской области в сфере организации, охраны и использования ООПТ, предусмотренные частью 1 статьи 3 законопроекта, нуждаются в определенной систематизации, а также учитывая необходимость дополнения приведенного в указанной части статьи 3 перечня полномочий Правительства Ленинградской области, правовое управление предлагает следующий вариант изложения данной структурной единицы:

«1. К полномочиям Правительства Ленинградской области в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий относятся:

«1) принятие в пределах своей компетенции нормативных правовых актов в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий регионального значения;

2) принятие решений о резервировании земель, которые предполагается объявить землями особо охраняемых природных территорий регионального значения, с последующим изъятием таких земель и об ограничении на них хозяйственной деятельности в целях создания новых и расширения существующих земель особо охраняемых природных территорий;

3) принятие решений о создании природных парков, государственных природных заказников регионального значения, дендрологических парков и ботанических садов регионального значения, утверждение положений об указанных особо охраняемых природных территориях регионального значения;

4) принятие решений об объявлении природных объектов и комплексов памятниками природы регионального значения, а территорий, занятых ими, - особо охраняемыми природными территориями регионального значения, утверждение паспортов указанных особо охраняемых природных территорий регионального значения;

5) согласование решений о создании государственных природных заказников регионального значения путем преобразования государственных природных заказников федерального значения в соответствии с пунктом 3 статьи 23 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»;

6) согласование решений органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области о создании особо охраняемых природных территорий местного значения в случаях, предусмотренных пунктом 8 статьи 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»;

7) принятие решений об установлении (изменении) режима особой охраны природных парков, государственных природных заказников регионального значения, дендрологических парков и ботанических садов регионального значения, памятников природы регионального значения;

8) подготовка решения Губернатора Ленинградской области о создании охранной зоны природного парка или памятника природы регионального значения, об установлении ее границ и утверждении положения о ней в виде соответствующего проекта, а также подготовка пояснительной записки к проекту данного решения с обоснованием необходимости создания такой охранной зоны и установления ее границ в случаях, предусмотренных пунктом 10 статьи 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», и в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

9) установление порядка охраны территорий природных парков, государственных природных заказников регионального значения и других особо охраняемых природных территорий регионального значения;

10) установление порядка осуществления государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий регионального значения;

11) определение подчиненности и порядка финансирования организаций, уполномоченных органами государственной власти Ленинградской области осуществлять управление государственными природными заказниками регионального значения;

12) передача памятников природы регионального значения и их территорий под охрану лиц, в чье ведение они переданы, оформление охранного обязательства и других документов;

13) осуществление иных полномочий, установленных федеральными законами, Уставом Ленинградской области и другими областными законами, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными статьей 78 Конституции Российской Федерации.».

8. В части 2 статьи 3 законопроекта слова «Уставу Ленинградской области **или** областными законам» следует заменить словами «Уставом Ленинградской области **и другими** областными законами».

9. Статьей 4 законопроекта определены полномочия отраслевых **органов** исполнительной власти Ленинградской области в области организации, охраны и использования ООПТ регионального значения.

При этом часть 1 статьи 4 законопроекта представлена в виде исчерпывающего (закрытого) перечня полномочий **отраслевого органа** исполнительной власти Ленинградской области, осуществляющего реализацию полномочий Ленинградской области **в сфере организации, охраны и использования ООПТ регионального значения**, а абзац первый части 2 указанной статьи, в котором фактически воспроизводятся положения пункта 3 статьи 33 Федерального закона № 33-ФЗ, содержит указание на единственное полномочие по осуществлению государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий регионального значения, которое реализуется **уполномоченным Правительством Ленинградской области органом** исполнительной власти, осуществляющим **региональный государственный экологический надзор**.

Анализ приведенных положений статьи 4 законопроекта, а также ее наименования, из которого следует, что речь идет об **органах** исполнительной власти Ленинградской области, позволяет предположить, что полномочия, указанные в частях 1 и 2 статьи 4, осуществляются **разными** органами.

Однако данное предположение является ошибочным.

В соответствии с пунктом 1.1 Положения о комитете по природным ресурсам Ленинградской области, утвержденного постановлением Правительства Ленинградской области от 31 июля 2014 года № 341 (далее – Положение о комитете по природным ресурсам), **комитет по природным ресурсам Ленинградской области** является отраслевым органом исполнительной власти Ленинградской области, осуществляющим в пределах своей компетенции государственное управление и реализацию полномочий и функций Ленинградской области **в сфере организации, охраны и использования ООПТ регионального значения**.

Полномочия, указанные в части 1 статьи 4 законопроекта, закреплены за комитетом по природным ресурсам Ленинградской области в соответствии с пунктом 3.4 Положения о комитете по природным ресурсам.

Согласно пункту 1.1 Положения о комитете государственного экологического надзора Ленинградской области, утвержденного постановлением Правительства Ленинградской области от 27 мая 2014 года № 192, **комитет государственного экологического надзора Ленинградской области** является отраслевым органом исполнительной власти Ленинградской области, **уполномоченным на осуществление регионального государственного экологического надзора**.

При этом комитет государственного экологического надзора Ленинградской области **не наделен** полномочиями по осуществлению государственного надзора **в области охраны и использования ООПТ регионального значения**, а за комитетом по природным ресурсам

Ленинградской области указанные полномочия **закреплены** в соответствии с подпунктом 1 пункта 2.12 Положения о комитете по природным ресурсам.

Таким образом, комитет по природным ресурсам Ленинградской области является **единственным** органом исполнительной власти Ленинградской области, реализующим **в полном объеме** полномочия в рассматриваемой сфере правового регулирования.

С учетом изложенного правовое управление предлагает:

- в наименовании статьи 4 слова «отраслевых органов» заменить словами «отраслевого органа»;

- дополнить часть 1 статьи 4 новым пунктом, в соответствии с которым к полномочиям комитета по природным ресурсам Ленинградской области было бы отнесено полномочие **по организации и осуществлению государственного надзора в области охраны и использования ООПТ регионального значения**;

- дополнить часть 1 статьи 4 новым пунктом, в соответствии с которым перечень полномочий комитета по природным ресурсам Ленинградской области был бы дополнен указанием на осуществление **иных полномочий** в области организации, охраны и использования ООПТ регионального значения, не отнесенных к полномочиям законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации либо высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (учитывая, что в соответствии с Положением о комитете по природным ресурсам к компетенции комитета относится, например, разработка и реализация государственных программ Ленинградской области);

- исключить абзац первый из содержания части 2 статьи 4 законопроекта;

- абзац второй части 2 статьи 4 выделить в отдельную статью «Государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий регионального значения, управление которыми осуществляется государственными учреждениями».

Указанные в настоящем заключении замечания не препятствуют принятию законопроекта в первом чтении.

В рамках исследования законопроекта проводилась антикоррупционная экспертиза, в результате которой коррупциогенных факторов не выявлено.

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



Д.В. Малкин