



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

11.09.2023 № 4742-1/23-06-0-2

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по экологии и природопользованию

А. М. Гардашникову

Заключение
на проект областного закона
«Об особо охраняемых природных территориях регионального
и местного значения в Ленинградской области»

Внесен Губернатором Ленинградской области

Правовое управление, изучив представленный проект областного закона «Об особо охраняемых природных территориях регионального и местного значения в Ленинградской области» (далее – законопроект), отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроектом предлагается урегулировать отдельные вопросы в области создания, охраны и использования особо охраняемых природных территорий (далее также – ООПТ) регионального и местного значения, а именно: установить принципы создания и функционирования ООПТ регионального и местного значения, определить категории ООПТ местного значения («особо охраняемый природный ландшафт», «охраняемый природный объект») и дать определения указанным понятиям, урегулировать общие вопросы, связанные с созданием указанных ООПТ местного значения, установить полномочия органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области в сфере организации, охраны и использования ООПТ местного значения.

Также законопроектом предлагается разграничить полномочия органов государственной власти Ленинградской области в указанной сфере правового регулирования, при этом к компетенции органов исполнительной власти Ленинградской области предлагается отнести в том числе и новые полномочия, предусмотренные Федеральным законом от 18 марта 2023 года № 77-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты

Российской Федерации» и касающиеся организации и осуществления туризма на особо охраняемых природных территориях.

Одновременно предлагается признать утратившим силу областной закон от 14 февраля 2022 года № 13-оз «О разграничении полномочий органов государственной власти Ленинградской области в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий в Ленинградской области» (далее – областной закон № 13-оз).

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

1. Инициатор законопроекта предлагает признать утратившим силу областной закон № 13-оз.

Вместе с тем анализ указанного областного закона позволяет сделать вывод о том, что практически все его положения (с незначительными корректировками) воспроизводятся в статьях 8, 9, 10, 11 и 13 законопроекта.

Учитывая изложенное, обоснованность предложения об отмене нормативного правового акта, принятого полтора года назад и не нуждающегося в значительных изменениях, вызывает сомнение.

Как указывалось ранее, законопроектом предлагается урегулировать лишь отдельные вопросы, связанные с созданием, использованием и охраной ООПТ регионального и местного значения.

В связи с этим правовое управление полагает, что для решения указанной задачи достаточно было бы внести некоторые изменения в областной закон № 13-оз, а именно: 1) изложить в новой редакции его наименование (например, «О разграничении полномочий органов государственной власти Ленинградской области в сфере охраны и использования особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения в Ленинградской области и регулировании отдельных вопросов в указанной сфере»); 2) дополнить его новыми статьями, регулирующими соответствующие вопросы.

2. Как указано в преамбуле к законопроекту, он призван урегулировать отношения в области создания, охраны и использования ООПТ регионального и местного значения в целях сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов, объектов растительного и животного мира, естественных экологических систем, биоразнообразия, проведения научных исследований в области охраны окружающей среды, экологического мониторинга, экологического просвещения.

В указанной норме практически дословно воспроизводятся положения абзаца третьего преамбулы Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ), единственное отличие заключается в том, что в сферу действия областного закона не включаются ООПТ федерального значения.

Следует, однако, отметить, что обозначенные в преамбуле цели создания ООПТ являются достаточно глобальными и требуют осуществления

деятельности, которая, в свою очередь, может регулироваться целым рядом нормативных правовых актов (помимо рассматриваемого законопроекта).

Положения преамбулы, таким образом, не находят фактического отражения в последующем тексте законопроекта, в связи с чем, по мнению правового управления, нуждаются в корректировке.

Полагаем, что в случае поддержки предложения правового управления, обозначенного в пункте 1 настоящего заключения и предусматривающего отказ от признания утратившим силу областного закона № 13-оз, положений преамбулы данного областного закона (при условии внесения в нее некоторых корректировок) будет достаточно для определения основных целей и задач областного закона (разграничение полномочий органов государственной власти Ленинградской области и регулирование отдельных отношений в области создания, охраны и использования ООПТ регионального и местного значения в Ленинградской области).

3. Статья 1 законопроекта посвящена законодательству Ленинградской области в области охраны и использования, в том числе создания, ООПТ регионального и местного значения, при этом к законодательству предлагается, помимо областных законов, отнести и другие правовые акты Ленинградской области. Полагаем, что при использовании термина «законодательство» должен подразумеваться его собственный смысл, то есть должны пониматься только законодательные акты. Если говорить о всем комплексе нормативных правовых актов, регулирующих данный вопрос, то правильнее было бы говорить о правовой основе либо о правовом регулировании отношений в области охраны и использования, в том числе, создания, ООПТ регионального и местного значения в Ленинградской области.

Кроме того, следует отметить, что в соответствии с положениями законопроекта (часть 3 статьи 4, часть 3 статьи 5) правовое регулирование отношений в области охраны и использования, в том числе, создания, ООПТ местного значения осуществляется также нормативными правовыми актами органов местного самоуправления Ленинградской области, однако указанные нормативные правовые акты в статье 1 не упоминаются.

С учетом изложенного предлагается альтернативный вариант изложения статьи 1 законопроекта:

«Статья 1. Правовое регулирование отношений в области охраны и использования, в том числе создания, особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения в Ленинградской области

Правовое регулирование отношений в области охраны и использования, в том числе создания, особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения в Ленинградской области осуществляется в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, настоящим областным законом, другими областными законами, иными нормативными правовыми актами Ленинградской области, а также нормативными

правовыми актами органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области.».

4. Согласно пункту 3 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ категории ООПТ местного значения устанавливаются законами субъектов Российской Федерации.

Законопроектом предусматривается создание в Ленинградской области двух категорий ООПТ местного значения: 1) охраняемый природный ландшафт; 2) охраняемый природный объект.

Как указано в пояснительной записке к законопроекту, на данный момент в Ленинградской области уже созданы 4 ООПТ местного значения: охраняемый природный ландшафт «Хаапала», охраняемый природный ландшафт «Илола», охраняемый природный ландшафт «Поляна Бианки», охраняемый природный ландшафт озера Вероярви.

Таким образом, при установлении категорий ООПТ местного значения учтена существующая практика создания охраняемых природных ландшафтов.

Вместе с теми в пояснительной записке отсутствует какая-либо информация относительно второй категории ООПТ местного значения – «особо охраняемый природный объект» (чем обусловлена необходимость установления в областном законе именно этой категории, планируется ли создание таких ООПТ на территориях муниципальных образований Ленинградской области).

Согласно статье 4 законопроекта под охраняемыми природными ландшафтами понимаются ООПТ местного значения, создаваемые на определенном участке земли и (или) водной поверхности с целью охраны ландшафтного, геологического и биологического разнообразия, сохранения наземных и водных экосистем, объектов историко-культурного наследия, геологических, археологических и исторических памятников.

В соответствии со статьей 5 законопроекта под охраняемыми природными объектами понимаются ООПТ местного значения, создаваемые на определенном участке земли и (или) водной поверхности с целью охраны единичных объектов с четко выраженными границами на местности, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение (объекты садово-паркового искусства, места гнездования птиц, деревья-долгожители, имеющие историко-мемориальное значение, растения причудливых форм, холмы, валуны, водопады, родники, истоки рек, скалы, утесы, пещеры и тому подобное).

Таким образом, понятия «охраняемый природный ландшафт» и «охраняемый природный объект» раскрываются в законопроекте через понятие «ООПТ местного значения», вместе с тем определение указанному понятию в законопроекте не дано.

Отсутствует такое определение и в Федеральном законе № 33-ФЗ.

Согласно абзацу первому преамбулы указанного федерального закона под ООПТ понимаются участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, объекты растительного и животного мира, естественные экологические системы, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями **органов государственной власти** полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным определить в законопроекте значение понятия «ООПТ местного значения», взяв за основу общее определение ООПТ, содержащееся в Федеральном законе № 33-ФЗ, и указав, что решение об изъятии соответствующей территории из хозяйственного использования и установлении для режима особой охраны принимается органами местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области.

Отдельное внимание следует обратить на необходимость включения в указанное определение слов «воздушное пространство» (наряду со словами «участки земли и водной поверхности»), поскольку в определении понятия «ООПТ», содержащемся в Федеральном законе № 33-ФЗ, они используются, а в статьях 4 и 5 законопроекта, определяющих категории ООПТ местного значения, - отсутствуют.

Анализируя содержание понятия «охраняемый природный ландшафт» (статья 4 законопроекта), можно сделать вывод, что оно является достаточно широким по своему объему.

Сравнительный анализ регионального законодательства позволяет сделать вывод о том, что в законах ряда субъектов Российской Федерации об ООПТ подобные определения используются для раскрытия понятия «природный комплекс», а не «природный ландшафт» (Республика Адыгея, Белгородская и Вологодская области, Ивановская, Ярославская область, Алтайский край, Новгородская область).

Следует также отметить, что понятия «природный комплекс», «природный ландшафт» и «природный объект» определены Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Согласно статье 1 данного федерального закона под природным объектом понимается естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства. Природный комплекс определен как комплекс функционально и естественно связанных между собой природных объектов, объединенных географическими и иными соответствующими признаками. В свою очередь, природный ландшафт рассматривается как территория, которая не подверглась изменению в результате хозяйственной и иной деятельности и характеризуется сочетанием определенных типов рельефа местности, почв, растительности, сформированных в единых климатических условиях.

Полагаем, что предложенное инициатором законопроекта определение понятия «охраняемый природный ландшафт» в большей степени подходит для описания природных комплексов, которые представляют собой более сложные образования - совокупность нескольких природных объектов, объединенных между собой пространственно (своим местонахождением), а также естественной функциональной связью и взаимодействием.

С учетом изложенного полагаем, что содержание понятия «охраняемый природный ландшафт» может быть предметом дополнительного обсуждения.

5. В соответствии с положениями пункта 3 статьи 26 Федерального закона № 33-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации утверждают границы и определяют режим особой охраны территорий памятников природы, находящихся в их ведении, при этом оформление охранного обязательства, паспорта и других документов осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Статьей 7 законопроекта предлагается установить требования к паспорту памятника природы регионального значения, который должен содержать:

- 1) описание природного комплекса и(или) объекта, объявленного памятником природы регионального значения;
- 2) сведения о местоположении природного комплекса и(или) объекта;
- 3) наименование особо охраняемой природной территории и реквизиты документа о её создании и утверждении положения о ней;
- 4) иные сведения, относящиеся к особо охраняемой природной территории (при необходимости).

Обращаем внимание, что в настоящее время на каждый памятник природы регионального значения оформлен паспорт, утвержденный постановлением Правительства Ленинградской области.

Анализ утвержденных паспортов памятников природы свидетельствует о том, что в указанных документах отражены следующие сведения:

- наименование памятника природы и его значение;
- местонахождение памятника природы;
- описание границ территории памятника природы и его охранной зоны;
- площадь, занимаемая памятником природы и его охранной зоной (раздельно);
- режим особой охраны, установленный для памятника природы;
- допустимые виды использования памятника природы и занимаемой им территории;
- установленный режим охранной зоны памятника природы;
- наименования собственников, владельцев, пользователей и арендаторов земельных участков, на которых расположен памятник природы и его охранная зона, а также наименования и юридические адреса физических и юридических лиц, принявшие на себя обязательства по охране памятника природы и обеспечению установленного для него режима особой охраны.

Кроме того, паспорт памятника природы регионального значения включает схему границ памятника природы и его охранной зоны.

Таким образом, оформленные паспорта памятников природы регионального значения содержат основные сведения об ООПТ регионального значения и определяют их правовой режим.

Необходимо отметить, что подобное содержание для паспортов памятников природы установлено Положением о памятниках природы федерального значения в Российской Федерации, утвержденного Приказом Минприроды РФ № 15 от 25 января 1993 года.

С учетом изложенного полагаем, что предложенная редакция статьи 7 законопроекта не в полной мере отражает содержание утвержденных паспортов памятников природы регионального значения Ленинградской области, в связи с чем требует дополнительного обсуждения.

6. В статье 12 законопроекта определены полномочия органов местного самоуправления Ленинградской области в сфере организации, охраны и использования ООПТ местного значения.

Вместе с тем действующее федеральное законодательство не наделяет органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по установлению компетенции органов местного самоуправления в указанной сфере правового регулирования.

Анализ норм Федерального закона № 33-ФЗ и Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» позволяет сделать вывод о том, что положения, предусмотренные статьей 12 законопроекта, в том или ином виде уже содержатся в указанных федеральных законах.

В связи с этим воспроизведение их в областном законе может быть расценено как превышение Законодательным собранием Ленинградской области своих полномочий.

Учитывая изложенное, предлагаем исключить статью 12 из текста законопроекта.

7. В соответствии со статьей 14 законопроекта областной закон вступает в силу со дня его официального опубликования, за исключением отдельных положений статей 11 и 12, которые вступают в силу с 1 сентября 2023 года.

Принимая во внимание, что рассматриваемый законопроект будет рассматриваться Законодательным собранием Ленинградской области после 1 сентября 2023 года, а необходимость в придании соответствующим положениям обратной силы отсутствует, предлагаем определить срок вступления в силу областного закона со дня его официального опубликования.

8. Для законопроекта характерно отсутствие единообразия в использовании некоторых терминов: так в наименованиях статей 1, 8, 9, 10, 11, 12 применяется словосочетание «в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий», а в содержании

указанных статей – словосочетание «в области охраны и использования, в том числе создания, особо охраняемых природных территорий».

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

В ходе проведения антикоррупционной экспертизы коррупциогенных факторов в законопроекте не выявлено.

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



Д.В. Малкин