



Прокуратура Российской Федерации

## Прокуратура Пермского края

ул. Луначарского, 60, г. Пермь, Россия, 614990  
тел./факс (342) 217-53-08

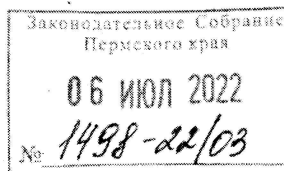
*30* .06.2022 № 7-51-33-2022

Законодательное Собрание  
Пермского края

ул. Куйбышева, 14, г. Пермь, 614015

### ПРОТЕСТ

на Закон Пермского края  
от 05.04.2022 № 57-ПК «Об  
озелененных территориях  
Пермского края»



Постановлением Законодательного Собрания Пермского края от 17.03.2022 № 224 принят Закон Пермского края от 05.04.2022 № 57-ПК «Об озелененных территориях Пермского края» (далее – Закон), регламентирующий правоотношения в сфере сохранения и развития озелененных территорий Пермского края в границах городов краевого и районного значения с численностью населения не менее 20 000 человек и произрастающих на них зеленых насаждений, за исключением особо охраняемых природных территорий и территорий, занятых лесами, а также земельных участков, занятых индивидуальной жилой застройкой, садовых, огородных, дачных и приусадебных земельных участков.

Изучением Закона установлено, что указанный нормативный акт не соответствует федеральному законодательству.

В силу ст.ст. 12, 130, 132, 133 Конституции Российской Федерации, в государстве признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно обеспечивает решение населением вопросов местного значения, ограничение установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами прав местного самоуправления не допускается.

В соответствии с п. 19 ч. 1 ст. 14, ч. 3 ст. 14, п. 25 ч. 1 ст. 16, п.п. 10, 11 ч. 1 ст. 16.2, ст. 45.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) к вопросам местного значения относятся утверждение правил благоустройства территории поселения, муниципального, городского округа осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства, предметом которого является соблюдение правил благоустройства территории муниципального образования, организация благоустройства территории поселения в соответствии с указанными правилами. При этом, правила благоустройства территории муниципального



1747-22/07.02 от 16.08.2022

До № 038638



Прокуратура Пермского края  
№ 7-51-2022/Прт-36-22-20570001

образования могут регулировать вопросы организации озеленения территории муниципального образования, включая порядок создания, содержания, восстановления и охраны расположенных в границах населенных пунктов газонов, цветников и иных территорий, занятых травянистыми растениями.

В силу п. 11 ст. 1, п. 2 ст. 7 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ) к вопросам местного значения относится организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального образования.

Таким образом, организация благоустройства муниципального образования, реализуемая путем правил благоустройства территорий, включающих в себя вопросы организации озеленения территории муниципального образования, а также мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального образования, то есть деятельности, направленной на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий, отнесены к вопросам местного значения.

Аналогичная позиция изложена в определениях Верховного Суда РФ от 14.01.2009 № 9-Г08-23, от 24.12.2018 № 14-АПГ18-14, определении Конституционного Суда Российской Федерации от 30.09.2010 № 1261-О-О, апелляционных определениях Первого и Второго апелляционных судов общей юрисдикции от 27.01.2022 по делу № 66а-29/2022, от 09.02.2022 по делу № 66а-387/2020.

В силу положений п.п. 7, 39, 56 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 184-ФЗ), ст.ст. 6, 61, 64 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее - Федеральный закон № 7-ФЗ), к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения федеральный законодатель относит решение вопросов по организации и осуществлению региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области охраны окружающей среды, осуществление контроля за их исполнением, осуществления регионального государственного экологического контроля (надзора), установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

При этом, согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 30.09.2010 № 1261-О-О, при осуществлении правового регулирования отношений в сфере охраны зеленых насаждений органы государственной власти субъектов Российской Федерации

вправе устанавливать полномочия только органов государственной власти субъектов в этой сфере.

Соответственно, установление объема мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального образования, способов и методов восстановления природной среды, воспроизводства природных ресурсов также являются вопросами местного значения в сфере благоустройства и охраны окружающей среды, исходя из представленным органам местного самоуправления полномочий, и не распространяются на отношения, связанные с ответственностью за нарушения природоохранного законодательства.

Кроме того, в силу ст. 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), ч. 1 ст. 9, ст. 42 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), с учетом позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определениях от 24.03.2015 № 671-О, от 28.09.2017 № 1919-О, одним из основных принципов градостроительного законодательства является обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности, который реализуется путем деления земель по целевому назначению на категории в соответствии с зонированием территорий. Указанный принцип призван обеспечить эффективное использование и одновременно охрану земли как важнейшего компонента окружающей среды.

В то же время, исходя из положений п.п. 2, 3 ст. 261 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), подп. 4 п. 1, подп. 1 п. 2 ст. 40 ЗК РФ, находящиеся на земельном участке растения принадлежат собственнику указанного участка, который в силу п.п. 1 - 3 ст. 209 ГК РФ имеет право по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, если это не противоречит закону и иным правовым актам и не нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц. Следовательно, в первую очередь именно собственник земельного участка вправе решать вопрос о судьбе зеленых насаждений, расположенных на принадлежащем ему участке, если тем самым не будут затронуты вопросы охраны окружающей среды.

По смыслу норм Федерального закона № 7-ФЗ, земельного, лесного и градостроительного законодательства, ограничения на осуществление деятельности в границах территории, занятой деревьями и кустарниками, могут применяться только в том случае, если данная территория согласно зонированию, генеральному плану включена в состав зеленого фонда, который в силу ст. 61 Федерального закона № 7-ФЗ представляет собой совокупность территорий, на которых расположены лесные и иные насаждения, в связи с чем, право регулирования отношений в сфере озеленения территорий вне указанной зоны органам местного самоуправления, органам государственной власти субъектов Российской Федерации не предоставлено (кассационные определения Третьего и Восьмого кассационных судов общей юрисдикции от 03.03.2021 № 88а-2850/2021, от 18.03.2021 № 88А-4297/2021).

Мнение об отсутствии полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления по ограничению прав собственников земельных участков, не находящихся в публичной собственности, при содержании зеленых насаждений, в том числе возложению обязанности согласования с уполномоченными органами их сноса в границах принадлежащих собственникам земельных участков, выплаты восстановительной стоимости снесенных зеленых насаждений или выполнения компенсационных посадок, отражено в апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 06.04.2016 № 44-АПГ16-7 о признании недействующими п.п. 1.2, 1.4 Порядка сноса и выполнения компенсационных посадок зеленых насаждений на территории города Перми, утвержденного решением Пермской городской Думы от 26.08.2014 № 155.

Согласно ст.ст. 12, 13, 15 Закона охрана озелененных территорий осуществляется путем установления нормативов площади озелененных территорий, за исключением озелененных территорий специального назначения, а также требований к их содержанию.

Между тем, в соответствии с ч. 4.1 ст. 29.2 ГрК РФ, постановлением правительства Российской Федерации от 16.12.2020 № 2122 «О расчетных показателях, подлежащих установлению в региональных нормативах градостроительного проектирования», наряду с расчетными показателями, указанными в ч.ч. 1, 3 и 4 ст. 29.2 ГрК РФ, в региональных нормативах градостроительного проектирования подлежат установлению только минимально допустимые площади озелененных территорий общего пользования в границах городских округов и поселений.

Установление подобных нормативов для озелененных территорий иных категорий, в том числе ограниченного пользования, рекреационного назначения действующим законодательством не предусмотрено.

С учетом изложенного охрана и содержание озелененных территорий, реализуемые путем контроля за соблюдением нормативов площади, могут осуществляться только на озелененных территориях общего пользования.

Кроме того, регламентированные ст. 48 ГрК РФ требования к осуществлению архитектурно-строительного проектирования, подготовке проектной документации, рабочей документации (в том числе путем внесения в них изменений в соответствии с ГрК РФ) строящихся, реконструируемых объектов капитального строительства и их частей, состав которой определяется Правительством Российской Федерации, не содержат обязанности соблюдения нормативов, установленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, Закон принят за пределами представленной компетенции, что, в свою очередь, также свидетельствует о наличии коррупционного фактора в правовом акте краевого уровня и не соответствует основным принципам противодействия коррупции, закрепленным в Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», ст. 1 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе

нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», подп. «д» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96.

Одновременно с этим, используемый в Законе понятийный аппарат не соответствует дефинициям, регламентируемым нормативно-правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Согласно преамбуле ГОСТ 28329-89 «Озеленение городов. Термины и определения», введенный 01.01.1991 (далее - ГОСТ 28329-89) указанный стандарт устанавливает термины и определения понятий, относящихся к озеленению городов. Регламентируемые стандартом термины обязательны для применения во всех видах документации и литературы, входящих в сферу деятельности стандартизации или использующих результаты этой деятельности, при необходимости допускается их изменение, однако такие изменения не должны нарушать объем и содержание понятий, определенных в стандарте.

В силу постановления Правительства Российской Федерации от 28.05.2021 № 815 СП 42.13330.2016. «Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89\*» (далее - СП 42.13330.2016) включен в Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

В нарушение указанных выше норм включенное в ст. 2 Закона понятие «озелененная территория» не соответствует термину, регламентируемому п. 3.23 СП 42.13330.2016 (в частности, помимо территорий, на которых расположены природные и искусственно созданные садово-парковые комплексы, к озелененным территориям относятся не все земельные участки (их части), на которых произрастают зеленые насаждения, а только участки, не менее 70 % поверхности которых занято зелеными насаждениями и другим растительным покровом).

Положения ст. 2 Закона не раскрывают значения понятий «охрана озелененных территорий», «сохранение озелененных территорий», «развитие озелененных территорий», «учет озелененных территорий», «инвентаризация зеленых насаждений», что, в свою очередь, порождает лингвистическую неопределенность при его применении.

Указанные в ст. 3 Закона категории озелененных территорий не соответствуют классификациям, регламентированным ГОСТ 28329-89, п. 9.1 СП 42.13330.2016, в частности, водоохранные зоны, согласно Закону, являются природно-рекреационными территориями, тогда как ГОСТом 28329-89 водоохранные зоны отнесены к озелененным территориям специального назначения. Также, Законом не отнесены к категории озелененной территории ограниченного пользования территории спортивных комплексов.

Регламентированный ст. 16 Закона перечень мероприятий по охране озелененных территорий не соответствует разделу 6 «Охрана насаждений озелененных территорий» Правил создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации, утвержденных приказом Госстроя Российской Федерации от 15.12.1999 № 153.

Положения ст. 8 Закона не конкретизируют круг представленных органам местного самоуправления полномочий в сфере сохранения и развития озелененных территорий Пермского края.

Законом не установлен уполномоченный орган, осуществляющий учет (ведение реестра) и инвентаризацию озелененных территорий, расчеты восстановительной стоимости на земельных участках, находящихся в государственной собственности Пермского края.

Положениями ч. 6 ст. 17 Закона не регламентирован срок размещения на официальном сайте муниципального образования информации о сносе зеленых насаждений.

Федеральным законодательством установлен механизм реализации принципа полного возмещения причиненного вреда за уничтожение или повреждение зеленых насаждений, выражающийся в обязанности проведения компенсационного озеленения путем восстановления зеленых насаждений, перечисления в соответствующий бюджет средств компенсационной стоимости в размере, обеспечивающим выполнение аналогичных по качеству и объему услуг озеленения, достаточных для достижения земельными насаждениями размеров уничтоженных зеленых насаждений (при проведении компенсационного озеленения в денежной форме).

Между тем, положениями ст. 19 Закона, вопреки ст.ст. 77, 78 Федерального закона № 7-ФЗ, п. 7 ч. 1 ст. 15, ст.ст. 19, 20 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», предусмотрена возможность освобождения в случае сноса зеленых насаждений при ликвидации аварии и последствий чрезвычайной ситуации техногенного характера лица, виновного в ее возникновении, от компенсационного озеленения или уплаты компенсационной стоимости, что, в свою очередь, с очевидностью не может обеспечить полное возмещение причиненного озелененным территориям и произрастающим на них зеленым насаждениям ущерба, восстановление зеленых насаждений в объеме, соответствующем размерам уничтоженных зеленых насаждений.

Создание более выгодных условий для указанных лиц путем их освобождения от уплаты компенсационной стоимости или компенсационного озеленения может расцениваться как государственная преференция, что влечет за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц на благоприятную окружающую среду, обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека, улучшение экологической обстановки на территории населенных пунктов Пермского края.

В силу статьи 27 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» правовые акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, подлежат опротестованию соответствующим прокурором или его заместителем в установленном законом порядке.

На основании изложенного, руководствуясь ст.ст. 1, 21, 23 Федерального закона 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»,

#### ТРЕБУЮ:

1. Рассмотреть настоящий протест на ближайшем заседании Законодательного Собрания Пермского края.

2. Признать недействующим Закон Пермского края от 05.04.2022 № 57-ПК «Об озелененных территориях Пермского края», принятый постановлением Законодательного Собрания Пермского края от 17.03.2022 № 224.

3. О результатах рассмотрения протеста и принятом решении незамедлительно уведомить прокуратуру Пермского края в письменной форме.

Прокурор края

государственный советник  
юстиции 2 класса



П.В. Бухтояров