



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Государственно-правовое управление

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Пермского края «Об озелененных территориях Пермского края»

(внесен губернатором Пермского края)

23.11.2021

№ 262-ЗКЛ

В соответствии со статьями 4, 19 Закона Пермского края от 06.03.2007 № 8-ПК «О Законодательном Собрании Пермского края» рассмотрение представленного проекта закона находится в компетенции Законодательного Собрания.

По тексту представленного законопроекта имеются следующие замечания правового характера.

В соответствии со статьей 1 проекта предметом его регулирования являются правоотношения, возникающие в сфере использования, содержания, охраны и воспроизводства озелененных территорий Пермского края, в том числе зеленых насаждений, произрастающих в границах муниципальных образований (городах краевого и районного значения с численностью населения не менее 20 000 человек (численность населения определяется на основании данных Всероссийской переписи населения), за исключением особо охраняемых природных территорий и территорий, занятых лесами.

Согласно этой же статье проекта рассматриваемый закон направлен на реализацию конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду.

Положений, содержащих ссылки на правовое основание возможности регулирования указанных отношений, то есть, на нормативные правовые акты, определяющие полномочия Пермского края, как субъекта Российской Федерации в регулировании данного вопроса, проект не содержит.

В качестве правовых оснований разработки представленного законопроекта, в пояснительной записке к нему указаны статья 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), а также статья 61 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ).

Положения статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ определяют

вопросы местного значения муниципального, городского округа.

Согласно Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации, но при этом органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и в пределах своих полномочий местное самоуправление самостоятельно (см. ст. 12 Конституции Российской Федерации). В соответствии со статьей 7 Федерального закона № 131-ФЗ по вопросам местного значения населением, соответствующими органами и (или) должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

Частью 3 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ определено, что законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств. Передача указанных полномочий и соответственно необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств осуществляется в порядке, установленном статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ, определяющей, в том числе и содержание закона субъекта Российской Федерации, предусматривающего наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (см. ч. 6 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ). Однако требованиям статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ, представленный проект закона не соответствует.

В соответствии со статьей 6 Федерального закона № 131-ФЗ правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации возможно только в случаях и порядке, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ.

При этом в случае противоречия закона субъекта Российской Федерации, регулирующего вопросы организации местного самоуправления и устанавливающего права, обязанности и ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, Федеральному закону № 131-ФЗ и другим федеральным законам применяются Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон № 131-ФЗ и другие федеральные законы (см. ч. 3 ст. 6 Федерального закона № 131-ФЗ).

Таким образом, на основании вышеизложенного статья 16 Федерального закона № 131-ФЗ не может служить правовым основанием разработки и принятия представленного законопроекта.

Относительно статьи 61 Федерального закона № 7-ФЗ, как источника полномочий субъекта Российской Федерации в части правового регулирования вопроса, предлагаемого к регулированию представленным проектом закона, считаем необходимым отметить следующее.

Нормами статьи 61 Федерального закона № 7-ФЗ регулируются правоотношения по охране зеленого фонда городских и сельских населенных

пунктов и находятся данные нормы в главе IX, устанавливающей регулирование в части природных объектов, находящихся под особой охраной.

Под особой охраной находятся природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение. Для охраны таких природных объектов устанавливается особый правовой режим, в том числе создаются особо охраняемые природные территории в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды, а также иным законодательством Российской Федерации (см. ч. 1 ст. 58, ст. 59 Федерального закона № 7-ФЗ).

Правовой режим охраны зеленого фонда городских и сельских населенных пунктов состоит в том, что на территориях, находящихся в составе зеленого фонда, запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на указанные территории и препятствующая осуществлению ими функций экологического, санитарно-гигиенического и рекреационного назначения. Сам зеленый фонд городских и сельских населенных пунктов представляет собой совокупность территорий, на которых расположены лесные и иные насаждения.

Содержание рассматриваемого проекта закона свидетельствует о том, что им не предлагается урегулировать отношения по охране зеленого фонда, и он не содержит положений, непосредственно касающихся зеленого фонда. Более того, из предмета регулирования проекта закона исключены занятые лесами территории, которые в соответствии с частью 1 статьи 61 Федерального закона № 7-ФЗ являются неотъемлемой составляющей частью зеленого фонда (см. ст. 1 проекта).

Следовательно, статья 61 Федерального закона № 7-ФЗ также не может служить правовым основанием разработки и принятия рассматриваемого проекта.

Определения понятий, применяемых в проекте закона (см. ст. 2 проекта), в их сравнении с определениями понятий, применяемых в Федеральном законе № 7-ФЗ, предмет и цель (направление) регулирования, указанный в статье 1 проекта, свидетельствуют о том, что законопроект направлен на регулирование вопросов охраны окружающей среды.

Данные вопросы в соответствии с Конституцией Российской Федерации находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (см. п. п. «д» и «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации), по ним издаются федеральные законы и принимаются в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (см. ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с указанными нормами Конституции Российской Федерации на территории Российской Федерации принят и действует Федеральный закон № 7-ФЗ, которым определено, что законодательство в области охраны окружающей среды основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из Федерального закона № 7-ФЗ, других федеральных законов, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных

нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (см. ст. 2 Федерального закона № 7-ФЗ).

При этом Федеральный закон № 7-ФЗ не содержит определений понятий, применяемых в представленном проекте закона, и не регулирует правоотношений, которые предлагается урегулировать проектом. Перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, установлен статьей 6 Федерального закона № 7-ФЗ. Данный перечень является исчерпывающим и не содержит полномочий по использованию, содержанию, охране и воспроизводству озелененных территорий. Соответственно, в силу норм, установленных абзацем четвертым этой же статьи Федерального закона № 7-ФЗ, у органов государственной власти субъекта Российской Федерации в этом случае право по принятию законов и иных нормативных правовых актов отсутствует.

На основании вышеизложенного считаем, что осуществление правового регулирования в данном случае будет являться превышением установленных федеральным законодательством полномочий субъекта Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 5.1 статьи 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) до принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, могут устанавливаться не указанные в пункте 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Исходя из этого, даже если предположить, что существует пробел в правовом регулировании использования, содержания, охраны и воспроизводства озелененных территорий, то в соответствии с изложенной выше нормой Федерального закона № 184-ФЗ, собственное правовое регулирование субъектом Российской Федерации возможно только при условии, что полномочия осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Однако из текста представленного проекта следует, что как осуществление значительной части полномочий, так и финансирование возникших при этом расходов, предлагается возложить на органы местного самоуправления Пермского края (см. ст. 7, ч. 3 ст. 13, ч. 1 ст. 14, ч. 1 ст. 15, ч. 1 ст. 16, ч. ч. 3-4 ст. 19, ч. 1 ст. 20 проекта).

В связи с этим полагаем, что указанные положения проекта не соответствуют нормам пункта 5.1 статьи 26.3 Федерального закона

№ 184-ФЗ.

Кроме того, они не соответствуют статье 18 Федерального закона № 131-ФЗ, которой установлено, что перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон № 131-ФЗ, возложение на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти своих полномочий, не допускается.

Считаем также необходимым отметить, что законопроектом предлагается установить:

нормы, носящие ограничительный характер в отношении прав граждан (физических лиц) и юридических лиц – собственников (правообладателей) земельных участков, на которых расположены озелененные территории (см. п. 1 ст. 10, ч. 2 ст. 11, ч. 1 ст. 15 и др. проекта);

нормы, устанавливающие дополнительные обязанности граждан (физических лиц) и юридических лиц (см. ч. 2 ст. 13, ч. 3 ст. 14, ч. 5 ст. 15, ч. 1 ст. 17, ч. 3 статьи 20 проекта);

нормы, устанавливающие запреты для граждан (физических лиц) и юридических лиц (см. ч. 2 ст. 14 проекта).

В соответствии со статьей 55 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом 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.

Согласно статье 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (части первой), гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты.

Граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора.

Гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона 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.

Пунктом «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации установлено, что гражданское законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации.

Ограничений, обязанностей и запретов для граждан (физических лиц)

и юридических лиц, которые предлагается установить рассматриваемым законопроектом, в федеральных законах не содержится. Следовательно, в этой части проект закона не соответствует вышеуказанным нормам Конституции Российской Федерации, федерального законодательства и его принятие также находится за рамками компетенции субъекта Российской Федерации.

В соответствии с пунктами 15, 28 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», суды в случае установления факта нарушения оспариваемым нормативным правовым актом прав, свобод и интересов истца и (или) установления факта принятия оспариваемого акта или его части по вопросу, который не мог быть урегулирован нормативным правовым актом данного уровня, или акт принят с нарушением полномочий органа, издавшего этот акт, оспариваемый нормативный правовой акт или его часть признаются недействующими.

Начальник управления

О.П.Ходорова