



**МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНЮСТ РОССИИ)
ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ МИНИСТЕРСТВА
ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ПРИМОРСКОМУ КРАЮ**

Пушкинская ул., д. 93, Владивосток, 690001
тел. (423) 260-55-41, факс (423) 260-57-68
E-mail: ru25@minjust.ru

26.12.2019 № 25/2-21/9046

На № _____ от _____

Председателю
Законодательного Собрания
Приморского края

А.И. Ролику

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по результатам проведения повторной правовой экспертизы**

**на Закон Приморского края от 11.05.2005 № 245-КЗ
«Об особо охраняемых природных территориях Приморского края»
в редакции изменений, внесенных Законами Приморского края
от 05.08.2014 № 450-КЗ, от 26.12.2014 № 527-КЗ, от 03.06.2015 № 631-КЗ,
от 11.05.2016 № 818-КЗ, от 30.07.2019 № 556-КЗ**

Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Приморскому краю на основании Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», и Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 03.03.2014 № 25 «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации», провело повторную правовую экспертизу Закона Приморского края от 11.05.2005 № 245-КЗ «Об особо охраняемых природных территориях Приморского края» в редакции изменений, внесенных Законами Приморского края от 05.08.2014 № 450-КЗ, от 26.12.2014 № 527-КЗ, от 03.06.2015 № 631-КЗ, от 11.05.2016 № 818-КЗ, от 30.07.2019 № 556-КЗ (далее – Закон № 245-КЗ).

Поводом для проведения повторной правовой экспертизы послужила собственная инициатива Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Приморскому краю.

Законодательное Собрание
Приморского края
Управление делопроизводства и
ведения электронного документооборота
Входящий № 16/35
Дата: 14.01.2020 Время: 14:17

Предметом правового регулирования Закона № 245-КЗ являются общественные отношения в области создания и обеспечения охраны особо охраняемых природных территорий.

Согласно пункту «д» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а также особо охраняемых природных территорий находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с подпунктом 8 пункта 2 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» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов создания и обеспечения охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения.

Согласно части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Основными федеральными нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в данной сфере, являются:

- Конституция Российской Федерации;
- Земельный кодекс Российской Федерации в редакции последних изменений, внесенных Федеральным законом от 02.08.2019 № 283-ФЗ;
- Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в редакции последних изменений, внесенных Федеральным законом от 16.10.2019 № 336-ФЗ (далее - Федеральный закон № 184-ФЗ);
- Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» в редакции последних изменений, внесенных Федеральным законом от 26.07.2019 № 253-ФЗ (далее - Федеральный закон № 33-ФЗ);
- Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» в редакции последних изменений, внесенных Федеральным законом от 02.08.2019 № 294-ФЗ (далее - Федеральный закон № 174-ФЗ);
- Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в редакции последних изменений, внесенных Федеральным законом от 26.07.2019 № 195-ФЗ (далее - Федеральный закон № 7-ФЗ);
- Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» в редакции последних изменений, внесенных Федеральным законом от 01.05.2019 № 100-ФЗ (далее - Федеральный закон № 172-ФЗ).

При проведении повторной правовой экспертизы Закона № 245-КЗ проанализированы материалы судебной практики по вопросам правового регулирования в указанной сфере общественных отношений, в том числе решение Томского областного суда от 23.11.2018 по делу № 3а-38/2018 и апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 10.04.2019 № 88-АПА-19-2.

В соответствии с пунктом 2 статьи 26.1 Федерального закона № 184-ФЗ полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов Российской Федерации.

По вопросам, указанным в пункте 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право принимать законы и иные нормативные правовые акты вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право, а также принимают государственные программы субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями бюджетного законодательства Российской Федерации (пункт 3.1 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ).

Приведенные положения федерального законодательства свидетельствуют о правомерности принятия Закона № 245-КЗ и внесения в него изменений Законодательным Собранием Приморского края.

Закон № 245-КЗ является необходимым и достаточным для урегулирования рассматриваемых общественных отношений.

Повторная правовая экспертиза показала, что Закон № 245-КЗ противоречит федеральному законодательству по следующим основаниям.

1. В соответствии с пунктом 1 статьи 58 Федерального закона № 7-ФЗ, преамбулой к Федеральному закону № 33-ФЗ природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, находятся под особой охраной. Для охраны таких природных объектов устанавливается особый правовой режим, в том числе создаются особо охраняемые природные территории. Особо охраняемые природные территории относятся к объектам общенационального достояния.

Согласно статьям 1 и 3 Федерального закона № 174-ФЗ проведение экологической экспертизы, представляющей собой установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду, обязательно до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы.

В силу подпункта 1 статьи 12 Федерального закона № 174-ФЗ объектами государственной экологической экспертизы регионального уровня являются проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в

области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Кроме того, в соответствии с частью 1 статьи 10 Федерального закона № 172-ФЗ перевод земель особо охраняемых территорий и объектов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию осуществляется при наличии положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных установленных федеральными законами экспертиз в соответствии с законодательством Российской Федерации об охране окружающей среды в случае, если их использование по целевому назначению ввиду утраты ими особого природоохранного, научного, историко-культурного, эстетического, рекреационного, оздоровительного и иного особо ценного значения невозможно.

Согласно части 12 статьи 7 Закона № 245-КЗ Администрация Приморского края не позднее 60 дней со дня получения заключения комиссии о необходимости создания, изменения границ или упразднения особо охраняемой природной территории краевого значения принимает решение о создании, изменении границ или упразднении особо охраняемой природной территории краевого значения.

Решение высшего исполнительного органа государственной власти Приморского края - Администрации Приморского края о создании, изменении границ или упразднении особо охраняемой природной территории краевого значения по своей правовой форме и содержанию является нормативно-техническим документом в области охраны окружающей среды, проект которого является объектом государственной экологической экспертизы регионального уровня.

Вместе с тем, установленный статьей 7 Закона № 245-КЗ порядок создания, изменения границ или упразднения особо охраняемых природных территорий краевого значения, в том числе правовая норма, предусмотренная частью 12 статьи 7 Закона № 245-КЗ, не предусматривает необходимость проведения государственной экологической экспертизы и иных установленных федеральными законами экспертиз проекта решения Администрации Приморского края о создании, изменении границ или упразднении особо охраняемой природной территории краевого значения и не обуславливает возможность принятия такого решения только при наличии положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных установленных федеральными законами экспертиз.

Таким образом, статья 7 Закона № 245-КЗ противоречит требованиям статей 1 и 3, подпункта 1 статьи 12 Федерального закона № 174-ФЗ, а также части 1 статьи 10 Федерального закона № 172-ФЗ.

2. 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, об изменении режима их особой охраны с:

уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды (подпункт «а»);

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 (подпункт «б»).

Упразднение особо охраняемой природной территории является одним из случаев изменения режима особой охраны таких территорий, поскольку лишение территории статуса особо охраняемой влечет за собой отмену запрета на осуществление хозяйственной деятельности.

Таким образом, решение об упразднении особо охраняемой природной территории краевого значения должно согласовываться с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в соответствии с требованиями пункта 6 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ.

Вместе с тем, согласно части 14 статьи 7 Закона № 245-ФЗ подлежат согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды и федеральными органами исполнительной власти в области обороны и безопасности государства в случаях, предусмотренных Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» только решения о создании и об изменении режима особой охраны особо охраняемых природных территорий краевого значения.

Таким образом, статья 7 Закона № 245-ФЗ противоречит требованиям пункта 6 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ.

Вышеперечисленные выводы о противоречии отдельных норм Закона № 245-ФЗ федеральному законодательству подтверждаются материалами судебной практики - решением Томского областного суда от 23.11.2018 по делу № 3а-38/2018 и апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 10.04.2019 № 88-АПА-19-2.

Таким образом, повторной правовой экспертизой установлено, что Закон Приморского края от 11.05.2005 № 245-КЗ «Об особо охраняемых природных территориях Приморского края» в редакции изменений, внесенных Законами Приморского края от 05.08.2014 № 450-КЗ, от 26.12.2014 № 527-КЗ, от 03.06.2015 № 631-КЗ, от 11.05.2016 № 818-КЗ, от 30.07.2019 № 556-КЗ, противоречит федеральному законодательству.

Предлагаем устранить выявленные противоречия федеральному законодательству. О результатах рассмотрения настоящего экспертного заключения просим сообщить в Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Приморскому краю.

Начальник Главного управления



В.А. Храбров