

Справка  
правового управления аппарата Законодательного Собрания  
Приморского края на экспертное заключение Главного управления  
Министерства юстиции Российской Федерации по Приморскому краю  
от 26 декабря 2019 года № 25/2-21/9046 на Закон Приморского края  
от 11 мая 2005 года № 245-КЗ "Об особо охраняемых природных  
территориях Приморского края"

Правовое управление аппарата Законодательного Собрания Приморского края, рассмотрев экспертное заключение Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Приморскому краю от 26 декабря 2019 года № 25/2-21/9046 на Закон Приморского края от 11 мая 2005 года № 245-КЗ "Об особо охраняемых природных территориях Приморского края" (далее - экспертное заключение), сообщает следующее.

1. Согласно выводам, изложенным в пункте 1 экспертного заключения, статья 7 Закона Приморского края от 11 мая 2005 года № 245-КЗ "Об особо охраняемых природных территориях Приморского края" (далее - Закон Приморского края № 245-КЗ) противоречит требованиям статей 1 и 3, подпункта 1 статьи 12 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ "Об экологической экспертизе" (далее - Федеральный закон № 174-ФЗ), а также части 1 статьи 10 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую" (далее - Федеральный закон № 172-ФЗ).

В обоснование данных выводов в экспертном заключении указано, что решение Администрации Приморского края (с 1 января 2020 года - Правительство 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 в силу положений подпункта 1 статьи 12 Федерального закона № 174-ФЗ.

С указанным доводом следует не согласиться по следующим основаниям.

Решения о создании, изменении границ или упразднении особо охраняемой природной территории краевого значения не содержат норм технического характера, не устанавливают технических требований при осуществлении хозяйственной или иной деятельности, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду в том смысле, который заложен в статье 1 Федерального закона № 174-ФЗ.

В силу того, что решения о создании, изменении границ или упразднении особо охраняемой природной территории краевого значения содержат правила поведения, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, направленные на урегулирование общественных отношений, и принимаются органом государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах

полномочий, предоставленных действующим законодательством, они являются нормативными правовыми актами.

Ранее проекты нормативных правовых актов Российской Федерации и проекты нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, реализация которых могла привести к негативному воздействию на окружающую природную среду, подлежали обязательной государственной экологической экспертизе. Однако с принятием Федерального закона от 18 декабря 2006 года № 232-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" они были исключены из перечня объектов государственной экологической экспертизы как федерального уровня, так и регионального.

Следовательно, проекты нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, к которым относятся решения о создании, изменении границ или упразднении особо охраняемой природной территории краевого значения, не являются объектом государственной экологической экспертизы в соответствии со статьей 12 Федерального закона № 174-ФЗ.

Изложенное также подтверждается материалами судебной практики: решение Верховного Суда Российской Федерации от 20 сентября 2011 года № ГКПИ11-1115, определение Верховного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2011 года № КАС11-648, апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 14 марта 2018 года № 33-АПГ18-1.

Необходимо отметить, что вопросы, связанные с процедурой перевода земель особо охраняемых природных территорий и объектов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию, не регулируются положениями статьи 7 Закона Приморского края № 245-КЗ.

Более того, в соответствии со статьей 1 Закона Приморского края № 245-КЗ вышеуказанные вопросы не относятся к предмету правового регулирования указанного Закона.

В связи с этим статья 7 Закона Приморского края № 245-КЗ не содержит противоречий части 1 статьи 10 Федерального закона № 172-ФЗ.

Таким образом, доводы экспертного заключения о противоречии статьи 7 Закона Приморского края № 245-КЗ статьям 1 и 3, подпункту 1 статьи 12 Федерального закона № 174-ФЗ и части 1 статьи 10 Федерального закона № 172-ФЗ являются не состоятельными.

2. В экспертном заключении указано, что статья 7 Закона Приморского края № 245-КЗ противоречит требованиям пункта 6 статьи 2 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" (далее - Федеральный закон № 33-ФЗ), поскольку она не предусматривает согласование решения об упразднении особо охраняемой природной территории краевого значения с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды и федеральными органами исполнительной власти в области обороны и безопасности государства.

Вместе с тем Федеральный закон № 33-ФЗ содержит положения о том, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации согласовывают решения только 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; 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 (пункт 6 статьи 2).

Следовательно, вопросы изменения границ или упразднения особо охраняемых природных территорий краевого значения с органами, указанными в пункте 6 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ, согласованию не подлежат.

Вышеизложенное подтверждается позицией Амурской бассейновой природоохранной прокуратуры, согласно которой установление в Законе Приморского края № 245-КЗ нормы, обязывающей федеральные органы принять к согласованию решение об изменении границ или упразднении особо охраняемых природных территорий краевого значения, противоречит статье 10 и пункту "г" статьи 71 Конституции Российской Федерации и является вмешательством в предмет ведения Российской Федерации (письмо от 17 июля 2019 года № 11-6-2019).

Утверждение о том, что упразднение особо охраняемой природной территории является одним из случаев изменения режима особой охраны таких территорий не обосновано нормами действующего законодательства. Полагаем, что в случае упразднения особо охраняемой природной территории, режим особой охраны также подлежит упразднению (снятию), а не изменению.

Исходя из анализа положений пункта 2 статьи 2, статей 9, 15, 21, 24, 27, 29 Федерального закона № 33-ФЗ особенности режима особой охраны охраняемых природных территорий зависят от категории территории, к которой они относятся. Поскольку федеральный законодатель не регулирует вопросы изменения границ и упразднения особо охраняемых природных территорий, полагаем, что изменение режима особой охраны возможно только в отношении действующей особо охраняемой природной территории, например, в случае необходимости изменения ее категории.

Таким образом, статья 7 Закона Приморского края № 245-КЗ, устанавливая согласование с вышеуказанными уполномоченными федеральными органами исполнительной власти только решений о создании особо охраняемых природных территорий регионального значения и об изменении режима их особой охраны, в полном объеме соответствует пункту 6 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ.

Кроме того, следует отметить, что в обоснование доводов о противоречии статьи 7 Закона Приморского края № 245-КЗ, изложенных в

экспертном заключении, были положены выводы судов при рассмотрении административного дела о признании недействующим постановления Администрации Томской области от 1 июня 2011 года № 162а "Об упразднении памятников природы областного значения Томской области" (решение Томского областного суда от 23 ноября 2018 года № 3А-38/2018~М-36/18 и апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 10 апреля 2019 года № 88-АПА19-2).

При этом не учтено, что данные выводы сформированы с учетом федерального законодательства, действовавшего на момент издания оспариваемого постановления, а также с учетом положений законодательства Томской области, которые действительно не были соблюдены на момент издания обжалуемого постановления.

Полагаем, что обосновывать противоречие статьи 7 Закона Приморского края № 245-КЗ федеральному законодательству доводами, изложенными судами в рамках рассмотрения административного дела о признании недействующим постановления Администрации Томской области от 1 июня 2011 года № 162а "Об упразднении памятников природы областного значения Томской области", некорректно и недопустимо, поскольку в ходе работы над проектом закона в Законодательном Собрании Приморского края анализировалось и применялось действующее законодательство в области охраны окружающей среды, которое с момента издания оспариваемого нормативного правового акта Томской области претерпело изменения.

На основании изложенного рекомендуем не соглашаться с выводами, изложенными в экспертном заключении Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Приморскому краю от 26 декабря 2019 года № 25/2-21/9046 на Закон Приморского края от 11 мая 2005 года № 245-КЗ "Об особо охраняемых природных территориях Приморского края".

Начальник  
правового управления



И.А. Володина