



# ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ГОРОДА СЕВАСТОПОЛЯ

ЮРИДИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ  
Аппарата Законодательного Собрания города Севастополя

299000; г. Севастополь, ул. Ленина, 3; каб. 44; тел. 54-13-39

к № 03-19/67 от 17.12.2014  
внесенному Губернатором города  
Севастополя Меняйло С.И.

23 января 2015 г.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ №04-01/16-ЮУ

на проект Закона города Севастополя «Об особо охраняемых природных территориях в городе Севастополе» (рег. № 03-19/67 от 17.12.2014)

Юридическое управление Аппарата Законодательного Собрания города Севастополя провело правовую и лингвистическую экспертизы проекта закона города Севастополя «Об особо охраняемых природных территориях в городе Севастополе», рег. № 03-19/67 от 17.12.2014 (далее законопроект).

Основание для проведения правовой и лингвистической экспертиз проекта Закона города Севастополя: статья 28 Регламента Законодательного Собрания города Севастополя.

Предмет регулирования проекта закона – правоотношения по отношению в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий

На федеральном уровне данные правоотношения регулируют следующие нормативные правовые акты:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16 ноября 1972 г.)
- 3) Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

Принятие данного закона города Севастополя в целом соответствует положениям статьи 73 Конституции Российской Федерации.

По законопроекту имеются следующее существенные замечания правового характера.

1. Положениями Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» осуществляется правовое регулирование организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий. При этом такое регулирование в отношении особо охраняемых природных территорий федерального значения относится к ведению Российской Федерации, а создание особо охраняемых природных территорий федерального значения и управление ими – отнесено к полномочиям федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных организаций.

Тем самым, законами субъектов федерации могут регулироваться только вопросы организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения.

Представленным законопроектом, согласно его содержанию, осуществляется правовое регулирование организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения на территории города Севастополя.

В то же время в положениях закона содержатся нормы, относящиеся к организации, охране и использованию особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Отношения по организации, охране и использованию особо охраняемых природных территорий федерального значения не могут регулироваться законом субъекта федерации, поэтому все положения, относящиеся к особо охраняемым природным территориям федерального значения, в том числе дублирующие положения федерального законодательства, следует исключить из законопроекта.

Так, в первом и третьем абзацах преамбуле законопроекта полностью дублируются положения первого и третьего абзацев преамбулы Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», относящиеся к особо охраняемым природным территориям федерального, регионального и местного значения всех категорий.

Для исключения дублирования положений федерального закона, распространяющихся при этом на более широкий круг объектов, чем данный законопроект (а именно, на особо охраняемые природные территории федерального значения) следует изменить редакцию преамбулы, указав, что данный закон регулирует отношения в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения на территории города Севастополя; и, соответственно, используемое в тексте законопроекта сокращенное наименование «ООПТ» означает и применяется именно в отношении особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения на территории города Севастополя.

Также следует исключить из законопроекта положения части 5 статьи 2, части 2, 5 статьи 15, статью 19, статью 21, часть 1 статьи 31, часть 1 статьи 32.

Статью 36, как регулиующую вопросы, относящиеся к компетенции международных организаций, и вопросы заключения международных договоров Российской Федерации, также следует исключить из законопроекта.

2. В тексте законопроекта слова «образование ООПТ» следует заменить словами «создание ООПТ» в соответствующих падежах, что соответствует формулировке Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ.

3. Часть 2 статьи 1 законопроекта следует исключить, так как данной частью определяются не принципы законодательного регулирования, а регулируется отдельный вопрос, касающийся порядка использования особо охраняемых природных территорий, что не соответствует содержанию данной статьи в целом.

Кроме того, данным законопроектом не может быть установлено право беспрепятственного прохода и проезда по особо охраняемым природным территориям, поскольку возможность прохода, проезда и пребывания в особо охраняемых природных территориях зависит от статуса каждой конкретной территории, ее зонирования, режима использования и охраны, и определяется положением о такой территории.

4. В соответствии с частью 3 статьи 1 законопроекта имущественные отношения, возникающие в области использования и охраны ООПТ, организации и функционирования государственных учреждений, осуществляющих управление ООПТ, регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено федеральным законом. В то же время, согласно части 3 статьи 1 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ, гражданским законодательством, если иное не предусмотрено данным Федеральным законом, регулируются только имущественные отношения в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий.

Организация и функционирование государственных учреждений, осуществляющих публичные функции государственного управления, регулируются, в первую очередь, нормами административного законодательства. Нормами гражданского законодательства регулируются лишь ограниченная область деятельности государственных учреждений, а именно, гражданские правоотношения с участием таких учреждений.

На данном основании целесообразно данное положение части 3 статьи 1 законопроекта изложить в редакции, соответствующей части 3 статьи 1 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ.

5. Частью 6 статьи 1 законопроекта установлено, что собственники, владельцы, пользователи и арендаторы земельных участков в пределах ООПТ, имеющие ограничения в их использовании в связи с соблюдением режима ООПТ, а также иные юридические и физические лица, деятельность которых ограничена режимом ООПТ, пользуются налоговыми льготами, установленными для них законодательством Российской Федерации и города Севастополя.

В соответствии со статьями 12, 56 Налогового кодекса Российской Федерации законами города Севастополя могут быть установлены налоговые льготы по региональным налогам, а также по местным налогам. Соответствующими законами должны быть определены основания, порядок и условия применения налоговых льгот по каждому из видов таких налогов и сборов.

Частью 6 статьи 1 законопроекта не установлены конкретные налоговые льготы по определенным налогам и сборам, и не определены основания, порядок и условия применения налоговых льгот по каждому из видов таких налогов и сборов.

Тем самым, данным положением законопроекта оговаривается лишь обязательность установления налоговых льгот, без их установления и без указания, какие льготы по каким налогам и сборам устанавливаются. Тем самым данное положение части 6 статьи 1 не может быть применено непосредственно.

Также при этом указание в качестве диспозиции данной нормы, что соответствующие субъекты «пользуются налоговыми льготами» - является некорректным, поскольку, как указано выше, налоговые льготы устанавливаются актами органов государственной власти, а плательщики налогов и сборов могут использовать или не использовать установленные налоговые льготы по своему усмотрению (согласно статьям 21, 56 Налогового кодекса Российской Федерации), и использование льгот не может устанавливаться в качестве обязанности.

6. Частью 7 статьи 1 законопроекта определено, что в случае пересечения территорий нескольких ООПТ на участках пересечения действуют природоохранные ограничения, установленные режимом хотя бы одной из пересекающихся ООПТ.

Учитывая, что создание каждой особо охраняемой природной территории предусматривает отнесение соответствующих земель к землям такой особо охраняемой природной территории, с определением границ и площади такой территории, с созданием ее охранной зоны также с установлением ее границ; и, соответственно, с разработкой и утверждением необходимой документации по землеустройству, а также с включением сведений о каждой особо охраняемой природной территории в государственный кадастр особо охраняемых природных территорий – отнесение одного и того же земельного участка к нескольким различным особо охраняемым природным территориям не допускается. В отношении некоторых категорий особо охраняемых природных территорий запрет такого совмещения территорий прямо установлен нормой закона (статья 23 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ).

Тем самым, частью 7 статьи 1 законопроекта предполагается регулирование недопустимых действий и обстоятельств. Кроме того, произвольный выбор режима использования и охраны участков особо охраняемых природных территорий может привести к неблагоприятным воздействиям на природные и иные охраняемые объекты.

7. Следует уточнить формулировку части 1 статьи 2 законопроекта, как норму, определяющую возможность и цели создания особо охраняемых природных территориях в городе Севастополе (например, сформулировав, что в городе Севастополе могут быть созданы особо охраняемые природные территории в целях сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучения естественных процессов в биосфере и контроля за изменением ее состояния, экологического воспитания населения и т.п.).

8. Частью 2 статьи 2 законопроекта определено, что с учетом особенностей режима ООПТ и статуса находящихся на них природоохранных учреждений и в соответствии с федеральным законодательством различаются следующие категории ООПТ территорий регионального значения: природные парки; государственные природные заказники; памятники природы; водоохранные и прибрежные защитные полосы водных объектов; особо охраняемые водные объекты.

В соответствии с частью 2 статьи 2 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ категории особо охраняемых природных территорий различаются с учетом особенностей их режима. Федеральным законом не предусмотрено создания особо охраняемых природных территорий на основании статуса расположенных на них учреждений. Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ предусмотрено, что государственные учреждения осуществляют управление определенными особо охраняемыми природными территориями, а Земельным кодексом Российской Федерации предусмотрена возможность предоставления земельных участков особо охраняемых природных территорий в бессрочное пользование таких государственных учреждений (часть 8 статьи 95 Земельного кодекса Российской Федерации). Тем самым, местонахождением государственного учреждения (в понимании статьи 54 Гражданского кодекса Российской Федерации) не обязательно должны быть объекты на территории особо охраняемых природных территорий; а также орган управления особо охраняемой природной территорией (соответствующее государственное учреждение) определяется или создается с учетом статуса особо охраняемой природной территории, а не наоборот.

Положение о том, что категории ООПТ различаются с учетом статуса находящихся на них учреждений – следует исключить из части 2 статьи 2 законопроекта.

9. Там же слова «ООПТ территорий регионального значения», как содержащие повторяющиеся определения, следует заменить словами «ООПТ».

10. Установление данной частью статьи в городе Севастополе дополнительной категории особо охраняемых природных территорий «водоохранные и прибрежные защитные полосы водных объектов» - не соответствует нормам Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ, Водного кодекса Российской Федерации.

Во-первых, Водным кодексом Российской Федерации (статья 65) предусмотрены понятия «водоохранные зоны» и «прибрежные защитные полосы», а часть 2 статьи 2 содержит определение «водоохранные и прибрежные защитные полосы», что противоречит Водному кодексу Российской Федерации и не соответствует статье 28 законопроекта.

Во-вторых, статьей 65 Водного кодекса Российской Федерации «водоохранные зоны» и «прибрежные защитные полосы» предусмотрены в качестве особых территорий, примыкающих к береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ, на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности, устанавливаются дополнительные ограничения в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения

среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира

Тем самым, «водоохранные зоны» и «прибрежные защитные полосы» - не являются самостоятельными объектами охраны, в том числе самостоятельными природными комплексами, природными объектами, достопримечательными природными образованиями, объектами растительного и животного мира. Назначением их является обеспечение охраны иных объектов – водных объектов: морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ. Режим хозяйственной деятельности в водоохраных зонах и прибрежных защитных полосах, а также их ширина устанавливаются непосредственно Водным кодексом Российской Федерации (и другими федеральными законами), а не какими-либо положениями о таких территориях.

На данном основании «водоохранные зоны» и «прибрежные защитные полосы» не могут быть отнесены к особо охраняемым природным территориям регионального значения.

Положение части 2 статьи 2 об установлении категории особо охраняемых природных территорий «водоохранные и прибрежные защитные полосы водных объектов», третий абзац части 4 статьи 2, а также статью 28 законопроекта следует исключить.

11. Частью 3 статьи 2 законопроекта определено, что Правительством Севастополя по представлению уполномоченного исполнительного органа государственной власти города Севастополя в области охраны окружающей среды могут устанавливаться иные категории ООПТ регионального значения.

Данное положение законопроекта прямо противоречит действующей редакции части 3 статьи 2 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ, которой определено, что иные категории особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения могут устанавливаться только законами субъектов Российской Федерации.

При этом данная часть статьи должна быть исключена также по тем основаниям, что такие категории особо охраняемых природных территорий регионального значения уже установлены частью 2 статьи 2 самого данного законопроекта.

12. Частью 4 статьи 2 законопроекта определено, что территории государственных природных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов, не отнесенные к ООПТ федерального значения, относятся к ООПТ регионального значения. Данную статью следует исключить в целом по следующим основаниям:

12.1. Данная часть статьи противоречит как части 2 статьи 2 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ, в соответствии с которой лечебно-оздоровительные местности и курорты не относятся к особо охраняемым природным территориям, так и части 2 статьи 2 самого законопроекта, в соответствии с которой дендрологические парки и ботанические сады не относятся к особо охраняемым природным территориям регионального значения.

Кроме того, Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ не установлено, что какие-либо существующие или создаваемые особо охраняемые природные территории могут быть отнесены к особо охраняемым природным территориям регионального значения автоматически в силу того, что они не были отнесены к особо охраняемым природным территориям федерального значения. Создание каждой особо охраняемой природной территории и установление ее статуса осуществляется соответствующими решениями федеральных органов власти и органов власти субъектов федерации, исходя из критериев, определенных в части 1 статьи 2 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ.

12.2. Отнесение определенных категорий особо охраняемых природных территорий к особо охраняемым природным территориям федерального, регионального или местного значения – полностью урегулировано частью 5 статьи 2 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ и не может регулироваться законом субъекта федерации.

12.3. Как указано выше, прибрежные защитные полосы не могут быть отнесены к особо охраняемым природным территориям.

13. Часть 6 статьи 2 законопроекта следует исключить в целом, по следующим основаниям.

Данной частью статьи повторяются положения абзаца первой части 4 статьи 2 законопроекта относительно особо охраняемых природных территориях, не отнесенных к особо охраняемым природным территориям федерального значения на территории города Севастополя.

В части вопроса об отнесении особо охраняемых природных территорий к собственности города Севастополя данное положение также не соответствует нормам Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ.

Во-первых, особо охраняемые природные территории, как участки земли и водной поверхности, в том числе отдельные участки земли и водной поверхности в границах особо охраняемых природных территорий - могут не находиться в федеральной собственности, собственности субъекта федерации и муниципального образования. В особо охраняемых природных территориях определенных категорий земельные участки могут находиться в частной собственности (например, согласно части 3 статьи 20, части 5 статьи 24, части 2 статьи 27 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ).

Во-вторых, отнесение определенных имущественных объектов, в том числе земельных участков, прочих объектов недвижимости, природных объектов, объектов культурного наследия и др., к федеральной собственности, собственности субъектов федерации, а также передача таких объектов в федеральную собственность или в собственность субъектов федерации, не осуществляется законами субъектов федерации об особо охраняемых природных территориях. Так, перечень видов государственного имущества города Севастополя определен действующим Законом города Севастополя № 44-ЗС от 25 июля 2014 года «О государственном имуществе города Севастополя», которым имущество, необходимое для содержания и обеспечения охраны особо охраняемых природных

территорий города Севастополя было отнесено к государственному имуществу города Севастополя.

В третьих, с учетом положений Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ, в положениях законопроекта следует указывать о нахождении в собственности не самих особо охраняемых природных территорий, а земельных участков, природных ресурсов и недвижимого имущества, расположенные в границах особо охраняемых природных территорий.

14. Часть 7 статьи 2 следует исключить из данной статьи, так как ее положения относительно нахождения особо охраняемых природных территорий в собственности повторяют положения части 6 данной статьи, а вопросы передачи особо охраняемых природных территорий в управление не относятся к предмету статьи («Категории и виды ООПТ»), а могут быть включены в иной раздел закона об управлении особо охраняемыми природными территориями.

15. В части 8 статьи 2 законопроекта следует уточнить ее формулировку, указав, что при разработке схем и проектов учитываются не ООПТ, а их месторасположение, границы, статус и режим.

Также документация, названная в данной части «схемами лесоустройства» не предусмотрена Лесным кодексом Российской Федерации и Лесоустроительной инструкцией, утвержденной Приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 12 декабря 2011 г. № 516.

16. Часть 10 статьи 2 следует исключить, так как вопросы регистрации прав на недвижимое имущество регулируются федеральным законом.

17. Положения статьи 3 законопроекта, которыми регулируются вопросы установления охранных зон особо охраняемых природных территорий и устанавливается, что границы охранных зон и режимы ограничения деятельности в этих зонах утверждаются Правительством Севастополя - не соответствуют нормам частей 10, 11 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ, которым установлено, что порядок создания охранных зон и установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах охранных зон устанавливается Правительством Российской Федерации, а решения о создании охранных зон природных парков и памятников природы регионального значения и об установлении их границ принимаются высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

18. Статьи 4, 12, абзац 6 статьи 17 законопроекта касаются вопросов организации и управления Экологической сетью города Севастополя. Федеральные законодательные акты не предусматривают организации экологических сетей и не устанавливают соответствующего понятия. Также часть 3 статьи 4 является декларативной по содержанию и не содержит правового регулирования.

19. Положения статьи 5 не соответствуют положениям Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ в части несоблюдения требования части 6 статьи 2



Федерального закона о необходимости согласования решения о создании особо охраняемых природных территорий регионального значения, об изменении режима их особой охраны с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, определенное указанной частью статьи 2 Федерального закона.

Частью 4 данной статьи предусмотрено требование к собственникам, владельцам и пользователям земельных участков по предоставлению обоснования отказа в согласовании документации на ООПТ и перечня мер по обеспечению сохранения природных объектов. Такие требования не соответствуют статусу собственника и его праву распоряжаться имуществом по своему усмотрению, предусмотренному Гражданским кодексом Российской Федерации. Также данное положение, как устанавливающее необоснованные и завышенные требования к собственникам и пользователям – представляет собой коррупциогенный фактор.

20. Положение статьи 7 законопроекта в части зонирования природных парков не соответствует нормам части 6 статьи 21 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ, которой установлено, что зонирование природного парка определяются положением об этом природном парке, утверждаемым органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды и соответствующими органами местного самоуправления.

21. Положение статьи 11, а также абзаца тринадцатого статьи 17 законопроекта не соответствует нормам статьи 4 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ и Порядку ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий, утвержденному приказом Минприроды РФ от 19 марта 2012 г. № 69.

Актами федерального законодательства предусматривается ведение Государственного кадастра особо охраняемых природных территорий как единого систематизированного свода документированной информации об особо охраняемых природных территориях федерального, регионального и местного значения. Создание и ведение особого регионального кадастра, в данном случае кадастра ООПТ города Севастополя федеральным законодательством не предусмотрено. В свою очередь, в соответствии со статьей 4 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ, порядок ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, в данном случае Минприроды РФ.

22. Часть 2 статьи 12 не соответствует предмету данной статьи. Вопросы образования (создания) ООПТ регулируются статьей 5 законопроекта, как следует из ее содержания.

23. В частях 3, 4 статьи 12 законопроекта определяется порядок «решения необходимых вопросов, связанных с ООПТ». Данная формулировка является неопределенной, что затрудняет руководство данной нормой законопроекта.

24. В части 1 статьи 14 указано неправильное название документа территориального планирования. Соответствующим документом территориального планирования является Генеральный план города Севастополя.

25. Часть 1 статьи 15 законопроекта не соответствует действующей редакции пункта «в» части 1 статьи 33 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ.

26. Абзацем четвертым статьи 16 определены полномочия Законодательного Собрания города Севастополя по предоставлению налоговых и иных льгот определенным категориям лиц. Решение вопросов о предоставлении налоговых льгот полностью относится к компетенции Законодательного Собрания, поэтому нет необходимости оговаривать в тексте законопроекта категории лиц, которым Законодательное Собрание вправе или обязано предоставить налоговые льготы. Также при этом такие льготы предоставляются по региональным и местным налогам и сборам, чему не соответствует формулировка в абзаце четвертом.

27. Установление особо охраняемых природных территорий города Севастополя иных категорий, чем предусмотрено статьей 2 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ, осуществляется в соответствии с частью 3 данной статьи законом города Севастополя, а не актами Правительства Севастополя. На данном основании абзац второй статьи 17 не соответствует части 3 статьи 2 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ.

28. В законопроекте не содержится норм о типовых положениях об ООПТ и их применении. Установление абзацем третьим статьи 17 полномочий Правительства Севастополя по утверждению типовых положений об ООПТ не согласуется с прочими положениями законопроекта. Также установление категорий ООПТ города Севастополя предусмотрено статьей 2 настоящего законопроекта, а не осуществляется актами правительства.

29. Абзац девятый статьи 17 законопроекта в части обращения в Правительство Российской Федерации с предложениями о создании государственных заказников федерального значения не соответствует норме части 1 статьи 23 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ, которой предусматривается, что создание таких заказников федерального значения осуществляется по представлению уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти, а не исполнительных органов субъектов федерации.

30. Положение абзаца десятого статьи 17 законопроекта не соответствует норме части 11 статьи 2 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ, которой решения о создании охранных зон государственных природных заповедников, национальных парков и памятников природы федерального значения и об установлении их границ принимаются федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся указанные особо охраняемые природные территории, а не исполнительными органами субъектов федерации.

31. В абзаце шестнадцатом следует уточнить формулировку, указав, что к полномочиям Правительства относится не «расходование средств» городского бюджета, а его исполнение в части финансирования организации, охраны и функционирования особо охраняемых природных территорий.

32. Положение абзаца семнадцатого статьи 17 законопроекта не соответствует нормам статьи 15 и другим нормам Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ в действующей редакции, которым такое полномочие не предусмотрено.

33. Положение абзаца восемнадцатого статьи 17 законопроекта является неопределенным и некорректно сформулированным. Федеральным законодательством, а также самим законопроектом не определяется оснований для возмещения Правительством Севастополя ущерба, причиненного ООПТ регионального значения какими-либо субъектами.

34. Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ (статьей 5 в действующей редакции) регулируются вопросы участия граждан, а также общественных объединений и некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды, в организации, охране и использовании особо охраняемых природных территорий. Именно данные субъекты и должны быть указаны в статье 20 законопроекта, регуливающей их права и обязанности, а также в части 1 статьи 5 законопроекта.

35. Положение части 3 статьи 22 не соответствует положениям статьи 2 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ и противоречит иным положениям самого законопроекта, так как категории особо охраняемых природных территорий в городе Севастополе устанавливаются данным законопроектом, а не какими-либо «специальными документами».

36. Формулировку части 4 статьи 22 законопроекта следует уточнить, так как «сохранение ООПТ», как вид деятельности, не установлен ни Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ, ни положениями самого законопроекта.

37. Часть 5 статьи 22 законопроекта, дублирующая по содержанию часть 2 статьи 1 законопроекта, является неопределенной по содержанию в части ссылки на «физическую возможность свободного прохода и проезда» на территорию. Кроме того, вопросы о проходе и проезде по особо охраняемой природной территории определяются положением о соответствующей территории, ее зонированием, режимом использования и охраны.

38. Положение части 6 статьи 22 законопроекта следует исключить, так как вопросы осуществления предпринимательской деятельности (оказания услуг) регулируются положениями о соответствующих особо охраняемых природных территориях; а платный характер оказания конкретных видов услуг конкретными исполнителями определяется самими исполнителями услуг, органами управления особо охраняемых природных территорий, а в случаях, определенных законом – законодательными актами.

39. Названия статей 22 и 23, как частично дублирующиеся, следует уточнить в части предмета их регулирования.

40. Статья 24 регулирует вопросы создания и функционирования природных резерватов. Такой категории особо охраняемых природных территорий не установлено ни статьей 2 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ, ни статьей 2 самого законопроекта. Таким образом, статью 24 следует исключить.

41. Статью 25 следует привести в соответствие со статьями 18 – 20 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ.

42. Положения части 1 статьи 26 законопроекта следует привести в соответствие со статьей 23 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ в части порядка создания государственных природных заказников регионального значения.

43. Положение части 3 статьи 26 законопроекта об органах управления государственными заказниками следует привести в соответствие с нормами части 5 статьи 22 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ.

44. Часть 3 статьи 27 законопроекта не соответствует нормам статьи 65 Водного кодекса Российской Федерации, которой установлена ширина водоохраной зоны для всех видов водных объектов.

45. Часть 4 статьи 27 законопроекта не соответствует норме части 4 статьи 26 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ.

46. Положение части 1 статьи 29 законопроекта следует привести в соответствие с частью 8 статьи 95 Земельного кодекса Российской Федерации.

47. Часть 5 статьи 29 по содержанию дублирует положение части 7 статьи 14 законопроекта.

48. Часть 2 статьи 30 не соответствует положениям Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ в части оформления охранных обязательств и соответствующего приостановления хозяйственной и иной деятельности, так как частью 3 статьи 26 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ предусмотрено оформление охранных обязательств только в отношении памятников природы.

49. Часть 3 статьи 32 законопроекта сформулирована неопределенно, так как ее предмет не связан с особо охраняемыми природными территориями, что является коррупциогенным фактором.

50. Статья 33 законопроекта не относится к предмету регулирования законопроекта, так как ей регулируются вопросы охраны объекта, не определенного статьей 2 законопроекта – «природных территорий».

При этом в законе, которым установлен перечень категорий особо охраняемых природных территорий регионального значения, не может одновременно оговариваться предположительная возможность установления когда-либо в будущем еще одной «специальной» категории, не предусмотренной самим законом.

Также, согласно Федеральному закону от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ, категории особо охраняемых природных территорий не разделяются на «специальные» и «обычные».

При этом положение части 3 статьи 33 законопроекта в части установления категории особо охраняемых природных территорий Правительством Севастополя, как указано выше, противоречит статье 2 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ в действующей редакции.

51. Пункт «ж» части 1 статьи 34 законопроекта дублирует по содержанию положение пункта «а» той же части статьи; и полномочие, определенное данным пунктом «ж» - не предусмотрено Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ.

52. Части 3, 4 статьи 34 дублируют положения частей 6,7 статьи 34 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ.

53. В статье 35 законопроекта имеется ссылка на признанный утратившим силу закон города Севастополя.

54. Статью 36 следует исключить из законопроекта, так как действия по включению объектов в Список всемирного наследия и в Список объектов международного значения, согласно Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16 ноября 1972 г.) и Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц (Рамсар, 2 февраля 1971 г.) относятся к ведению Российской Федерации. Часть 2 статьи 36 дублирует норму статьи 37 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ.

55. Статью 37 следует изложить в иной редакции, так как на момент принятия города Севастополя в состав Российской Федерации объекты природно-заповедного фонда на территории города Севастополя не имели статуса особо охраняемых природных территорий, в том числе определенных категорий. На данном основании вопрос об отнесении объекты природно-заповедного фонда на территории города Севастополя к особо охраняемым природным территориям определенных категорий требует специального урегулирования.

56. Законопроект содержит положения, устанавливающие обязанности, в том числе и субъектов, осуществляющих хозяйственную деятельность. На данном основании необходимо провести оценку регулирующего воздействия данного законопроекта и представить в составе материалов к нему сводный отчет о проведении оценки регулирующего воздействия, что предусмотрено статьей 7 Закона города Севастополя «О законах города Севастополя и постановлениях Законодательного Собрания города Севастополя».

**Выводы правовой экспертизы:** представленный законопроект противоречит нормам федерального законодательства; требует доработки путем приведения его в соответствие с положениями Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ в действующей редакции и положениями иных законодательных актов; устранения несогласованности отдельных его положений, исключения положений, содержащих коррупциогенные факторы; внесения в него исправлений и уточнений, согласно

замечаниям правового характера, изложенных в заключении. Также в материалах к проекту следует представить отчет о проведении оценки регулирующего воздействия.

Анализ проекта закона позволяет прийти к выводу о необходимости устранения замечаний по соблюдению лингвистических методов юридической техники, а также замечаний юридико-технического характера.

57. В Федеральном законе от 14 мая 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» законодательно закреплено понятие - особо охраняемые природные территории. При этом, в соответствии с общепринятыми нормами написания нормативных правовых актов, с целью четкости и однозначности понимания терминологии, используемой в законодательном акте, не допускается применение аббревиатур и недопустимых сокращений слов. В связи с изложенным, с целью улучшения стилистического качества представленного законопроекта Юридическое управление рекомендует разработчику использовать обозначение «особо охраняемых природных территорий» в соответствии с федеральным законодательством либо употребить сокращение, не состоящее только из аббревиатуры.

Вместе с тем, поскольку разработчиком в преамбуле законопроекта указано сокращенное обозначение «особо охраняемых природных территорий», в дальнейшем необходимо применять его по всему тексту, что не соблюдено в представленном законопроекте и требует устранения в контексте замечаний, изложенных выше.

58. В представленном законопроекте (часть 3 статьи 1; абзац 2 части 5 статьи 14) субъект права законодательной инициативы, ссылаясь на определенные отношения, связанные с использованием особо охраняемых природных территорий, делает ссылки на законодательство без уточнения его вида: федеральное законодательство или (и) законодательство Севастополя как субъекта Российской Федерации. В связи с изложенным, Юридическое управление считает целесообразным в указанных выше статьях слово «законодательство» в соответствующем падеже заменить словами «федеральное законодательство и законодательство города Севастополя» в соответствующих падежах.

По аналогичным основаниям:

1) в части 10 статьи 2 слова «определяемом федеральным законом» заменить словами «установленном федеральным законодательством и законодательством города Севастополя»;

2) в части 1 статьи 34 слова «законодательством Российской Федерации» заменить словами «федеральным законодательством и законодательством города Севастополя»;

3) в пункте «а» части 1 статьи 34 слова «законодательства Российской Федерации» заменить словами «федерального законодательства и законодательства города Севастополя»;

4) в пункте «в» части 1 статьи 34 слова «законодательства Российской Федерации» заменить словами «федерального законодательства и законодательства города Севастополя».

Также, для соблюдения единой терминологии в тексте законопроекта, ссылку на законодательные акты в части 4 статьи 12 следует изложить в той же редакции, в которой она употребляется в части 4 статьи 31. А именно слова «в соответствии с настоящим Законом и иными актами законодательства Российской Федерации и города Севастополя» заменить словами «в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами города Севастополя, а также настоящим Законом».

Кроме этого, в части 1 статьи 15 слова «настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами города Севастополя» заменить словами: «предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами города Севастополя, а также настоящим Законом».

В связи с тем, что нормативные правовые акты Федерального значения имеют высшую юридическую силу над региональным законодательством, в пунктах «г» и «д» части 1, частях 2 и 5 статьи 34 слова «законодательства города Севастополя и Российской Федерации» в соответствующем падеже заменить словами «федеральное законодательство и законодательство города Севастополя» в соответствующих падежах.

Ссылка на Закон города Севастополя об административных правонарушениях в абзаце первом статьи 35 подлежит исключению из законопроекта, поскольку указанный Закон утратил силу на основании Закона города Севастополя от 14 ноября 2014 года №79-ЗС «О признании утратившим силу Закона города Севастополя от 18 июня 2014 №31-ЗС «Об административных правонарушениях».

Также, в связи с принятием Закона города Севастополя от 30 декабря 2014 года № 103-ЗС «О местном самоуправлении в городе Севастополе» (далее Закон № 103-ЗС) в статье 18 законопроекта слова «законом города Севастополя, устанавливающим вопросы местного значения и регулирующим иные вопросы организации деятельности органов местного самоуправления» нужно исключить, сделав при этом ссылку на Закон № 103-ЗС с указанием его полного наименования и реквизитов.

Кроме этого, в соответствии с обоснованием приведенным выше, субъекту законодательной инициативы необходимо уточнить редакцию статьи 23.

59. Для устранения необоснованно усложненной стилистической конструкции правовой нормы изложенной в статье 1 представленного законопроекта, целесообразно слова «принимаемых в соответствии с настоящим Законом» из части 1 статьи 1 исключить.

Также, для лучшего понимания смысла правовой нормы части 1 статьи 5 целесообразно слово «организуется» заменить словом «осуществляется».

60. Статьей 26 Закона города Севастополя от 03 июня 2014 года № 24-ЗС «О законах города Севастополя и постановлениях Законодательного Собрания города Севастополя» (далее Закон №24-ЗС) определено, что статьи закона состоят из частей, имеющих нумерацию, за исключением частей, которые являются единственными в статье закона. Части статьи закона могут состоять из пунктов, имеющих нумерацию или буквенное обозначение. На основании изложенного, разработчику законопроекта необходимо уточнить нумерацию пунктов в части 2 статьи 2, части 2 статьи 7, части 2 статьи 9, части 2 статьи 10, в статьях 16 и 17. По тем же основаниям, нумерацию в статье 5 необходимо изменить: часть 3.1 пронумеровать частью 4, а части 4, 5 и 6 частями 5, 6 и 7 соответственно.

61. Анализ части 3 статьи 8 законопроекта позволяет прийти к выводу, что разработчиком употреблено понятие, не встречающееся в терминологии федеральных актов, посвященных охране природных территорий. В связи с чем, Юридическим управлением предлагается новая редакция указанной части статьи 8: «3. Проведение любых работ, изменяющих окружающую среду на территориях, внесенных в Перечень перспективных особо охраняемых природных территорий города Севастополя, в том числе рубок леса, горнодобывающих, дорожных, строительных, мелиоративных и других работ, а также продажа или сдача в аренду земель указанной выше категории другим юридическим и физическим лицам с изменением существующего режима использования допускается только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.»

62. В соответствии с Законом города Севастополя от 20 апреля 2014 года № 6-ЗС «О системе исполнительных органов государственной власти города Севастополя» исполнительный орган государственной власти города Севастополя – это государственный орган города Севастополя. В связи с чем, в части 4 статьи 8 слова «города Севастополя» после слов «в области охраны окружающей среды» следует исключить, дополнив ими правовую норму указанной статьи после слов «исполнительной власти».

63. С целью устранения правовой неопределенности, связанной с использованием узкоспециализированного термина, целесообразно исключить слова «исходно-разрешительной» из части 5 статьи 14 законопроекта. В связи с чем, Юридическим управлением предлагается следующая редакция указанной части статьи 14: «5. На землях, предназначенных для образования особо охраняемых природных территорий, временно приостанавливается предоставление земельных участков, оформление документов, являющихся основанием для выдачи разрешения на проведение градостроительной деятельности до принятия соответствующего решения».

64. С точки зрения лексического построения слов в абзаце третьем статьи 16, целесообразно слова «направляемых в Правительство Российской Федерации» расположить после слова «согласование».

По аналогичным основаниям, абзац 4 статьи 16 следует изложить в следующей редакции: «предоставление учреждениям, в ведении и управлении которых находятся особо охраняемые природные территории, а также владельцам, собственникам, пользователям и арендаторам земельных участков, на которых



располагаются особо охраняемые природные территории, и иным юридическим и физическим лицам, деятельность которых ограничена режимом особо охраняемых природных территорий, налоговых и иных льгот в отношении налогов и платежей, зачисляемых в городской бюджет, в порядке, установленном действующим федеральным законодательством и законодательством города Севастополя.».

Кроме этого, разработчику необходимо уточнить редакцию абзаца 13 статьи 17 законопроекта, поскольку после слов «определение порядка» пропущено существительное, сочетающееся с указанным словосочетанием.

65. Название статьи 20 предусматривает раскрытие в тексте статьи прав граждан и юридических лиц в части функционирования особо охраняемых природных территорий. Однако в тексте указанной статьи перечислены также права и обязанности общественных и религиозных организаций, в связи с чем, разработчику законопроекта нужно внести изменение в название указанной выше статьи, изложив ее в следующей редакции: «Права и обязанности граждан, юридических лиц, общественных и религиозных объединений в области образования и функционирования особо охраняемых природных территорий в городе Севастополе». Также из текста указанной статьи подлежит исключению абзац второй части 4, поскольку он не относится к правам и обязанностям граждан, общественных и религиозных объединений и юридических лиц в области образования и функционирования особо охраняемых природных территорий.

66. С целью улучшения логического восприятия текста, в части 1 статьи 27 законопроекта предлагается слова «,в целях их сохранения,» расположить после слов «памятниками природы», а часть 1 статьи 30 после слов «режима» дополнить местоимением «их».

67. Разработчиком законопроекта в части 1 статьи 31 и в части 1 статьи 32 нарушена правовая норма части 11 статьи 26 Закона № 24-ЗС, соответствии с которой, ссылки в законе города Севастополя на другие правовые акты должны включать даты их принятия, номера и названия. На основании вышеизложенного, в частях 1 указанных выше статей, после слов «Федеральным законом» нужно добавить слова «от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ».

68. Юридическое управление считает необходимым в пункте «б» части 1 статьи 34 слова «по предъявлении служебного удостоверенными» заменить словами «, при предъявлении служебного удостоверения и», а слова «(федерального государственного учреждения)» исключить.

В тексте также имеются следующие орфографические, стилистические и пунктуационные ошибки, подлежащие устранению:

- 1) часть 1 статьи 1 после слов «Законодательство города Севастополя» дополнить предлогом «об»;
- 2) в названии статьи 18 слово «сферы» заменить словом «сфере»;
- 3) в части 4 статьи 22 слово «бюджеты» заменить словом «бюджета»
- 4) в части 2 статьи 25 слово «природным» заменить словом «природных»;
- 5) в части 1 статьи 29 слова «за государственным учреждениям, организациям» заменить словами «за государственными учреждениями, организациями»;
- 6) в части 4 статьи 31 слово «Федераций» заменить словом «Федерации»;

7) пункте «в» части 1 статьи 34 после слов «Российской Федерации» дополнить предлогом «об»;

8) слово «инспектора» в частях 2,3 и 4 статьи 34 заменить словом «инспекторы»;

9) в части 1 статьи 36 знак «,» после слова «находящиеся» исключить.

**Выводы лингвистической экспертизы:** необходимо устранить указанные замечания по соблюдению лингвистических методов юридической техники.

**Обобщенный вывод:** законопроект требует доработки путем приведения его в соответствие с положениями действующего законодательства; внесения в него исправлений и уточнений, согласно замечаниям правового и лингвистического характера, изложенных в заключении.

Начальник Юридического управления  
Аппарата Законодательного Собрания  
города Севастополя

Е.А. Близнюк