

По запросу Калининградского областного суда о проверке конституционности статьи 4 Закона Калининградской области "Об охране зеленых насаждений"

Определение · № 1261-О-О · от 30.09.2010 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу Калининградского областного суда о проверке конституционности статьи 4 Закона Калининградской области "Об охране зеленых насаждений"

город Санкт-Петербург 30 сентября 2010 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева, заслушав в пленарном заседании заключение судьи Г.А.Гаджиева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение запроса Калининградского областного суда,

у с т а н о в и л:

1. В своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации Калининградский областной суд оспаривает конституционность статьи 4 Закона Калининградской области от 21 декабря 2006 года N 100 "Об охране зеленых насаждений" в части возложения на Правительство Калининградской области полномочия по установлению порядка выдачи порубочного билета и разрешения на пересадку зеленых насаждений.

Как следует из представленных материалов, в производстве Калининградского областного суда находится гражданское дело по заявлению прокурора Калининградской области о признании недействующим и не подлежащим применению Порядка выдачи порубочного билета на вырубку (снос) зеленых насаждений и/или разрешения на пересадку зеленых насаждений на территории Калининградской области. Данный нормативный правовой акт был утвержден постановлением Правительства Калининградской области от 19 сентября 2008 года N 598 "О порядке выдачи порубочного билета на вырубку (снос) зеленых насаждений на территории Калининградской области" на основании статьи 4 Закона Калининградской области "Об охране зеленых насаждений", которая подлежит применению при разрешении указанного гражданского дела.

По мнению заявителя, статья 4 закрепляет полномочие Правительства Калининградской области, не отнесенное федеральным законодательством ни к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, ни к компетенции органов местного самоуправления, что свидетельствует о неопределенности в вопросе о том, соответствует ли она Конституции Российской Федерации.

2. Законодательство об охране окружающей среды находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт "д" части 1, Конституции Российской Федерации).

Правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды определяются Федеральным законом от 10 января 2002 года N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды". В соответствии с его статьей 61 зеленый фонд городских поселений представляет собой совокупность территорий, на которых расположены лесные и иные насаждения, в том числе в зеленых зонах, лесопарковых зонах, и других озелененных территорий в границах этих поселений. Государственное

регулирование в области охраны зеленого фонда городских и сельских поселений осуществляется в соответствии с законодательством.

В статье 6 названного Федерального закона, определяющей полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, определено, что указанные органы вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты в области охраны окружающей среды в соответствии с федеральным законодательством, а также осуществлять контроль за их исполнением.

Федеральный закон от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, относит решение вопросов организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (пункт 2 статьи 26-3).

При этом федеральное законодательство не содержит положений, предусматривающих такое полномочие субъектов Российской Федерации, как установление порядка выдачи порубочного билета на вырубку (снос) зеленых насаждений и/или разрешения на пересадку зеленых насаждений, расположенных на территории городских округов.

Между тем в силу пункта 2 статьи 3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" до принятия федерального закона по соответствующему предмету совместного ведения законом субъекта Российской Федерации могут устанавливаться не указанные в пункте 2 статьи 26-3 названного Федерального закона полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по такому предмету совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Соответственно, отношения между органами исполнительной власти, юридическими лицами и гражданами по вопросам сохранения и восстановления зеленых насаждений могут регулироваться законами субъектов Российской Федерации - с соблюдением полномочий органов местного самоуправления.

3. Конституция устанавливает, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление; местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, оно обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения и гарантируется в том числе запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статьи 12, 130 (часть 1), 132 (часть 1) и 133). В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" организация благоустройства и озеленения территорий поселений, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения и в границах городского округа, отнесена к вопросам местного значения соответственно поселения (пункт 19 части 1 статьи 14) и городского округа (пункт 25 части 1 статьи 16).

Озеленение территорий населенных пунктов предполагает воспроизводство зеленых насаждений, т. е. древесно-кустарниковой и травянистой растительности (городские леса, парки, бульвары, скверы, сады, газоны, цветники и т. д.) взамен уничтоженных или поврежденных. Следовательно, полномочие по благоустройству и озеленению территории предполагает и рубку, в том числе

санитарную рубку (снос), рубку (обрезку) в целях ухода, а также реконструкцию и пересадку зеленых насаждений.

Названный Федеральный закон предусматривает, что к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относится правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации - по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (абзац четвертый части 1 статьи 6).

Таким образом, при осуществлении в соответствии с пунктом 2 статьи 3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" правового регулирования отношений в сфере охраны зеленых насаждений органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать полномочия только органов государственной власти субъектов Российской Федерации в этой сфере.

Что касается выдачи порубочных билетов, то, будучи составной частью процесса организации благоустройства и озеленения территорий, она относится к полномочиям органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Полномочия же органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения могут устанавливаться только федеральными законами и уставами муниципальных образований (часть 1-1 статьи 17 названного Федерального закона).

4. В соответствии со статьей 64 Федерального закона "Об охране окружающей среды" контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) проводится в целях обеспечения исполнения законодательства в области охраны окружающей среды.

Государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль) осуществляется органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (подпункт 56 пункта 2 статьи 26-3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации").

Соответственно, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющие государственный экологический контроль, вправе проверять деятельность органа местного самоуправления на предмет соответствия порядка выдачи порубочных билетов законодательству в области охраны окружающей среды.

5. Заявитель в своем запросе утверждает, что необходимость оценки конституционности оспариваемых им законоположений обусловлена конкуренцией норм статей 130 (часть 1), 132 (часть 1) и статьи 72 (пункт "к" части 1) Конституции Российской Федерации.

Однако между этими конституционными положениями нет противоречий. В силу специфики конституционно-правового регулирования указанных общественных отношений в Конституции Российской Федерации устанавливаются общие ориентиры, т. е. абстрактные нормы, предполагающие, что их детализация будет осуществляться федеральными законами. Относится ли выдача порубочных билетов к вопросам местного значения и каково нормативное наполнение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды - вопросы, подлежащие разрешению в действующем федеральном законодательстве.

Из этого следует, что проверка конституционности оспариваемых в запросе положений Закона Калининградской области означала бы, по существу, проверку конституционности федеральных законов. Однако обратившийся в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом Калининградский областной суд не просит проверить конституционность каких бы то ни было федеральных законов. Проверка же соответствия закона субъекта Российской Федерации

федеральному закону не входит в полномочия Конституционного Суда Российской Федерации. Кроме того, суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом (статья 120, часть 2, Конституции Российской Федерации), а федеральное законодательство содержит необходимые ориентиры для разрешения гражданского дела, находящегося в производстве Калининградского областного суда. Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Признать запрос Калининградского областного суда не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку поставленный заявителем вопрос не требует вынесения предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.
3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

N 1261-О-О