

Пояснительная записка

о необходимости принятия Закона Республики Адыгея «Об охране зеленых насаждений на территории Республики Адыгея»

Необходимость принятия Закона Республики Адыгея «Об охране зеленых насаждений на территории Республики Адыгея» обусловлена отсутствием нормативного акта, регулирующего общественные отношения в сфере сохранения зеленых насаждений, не отнесенных к лесному фонду.

Приведем лишь основные инциденты настоящего времени, вызывавшие широкий общественный резонанс:

- В конце 90-х – начале 2000-х годов было произведено массовое уничтожение зеленых насаждений в сочетании с незаконной застройкой и огораживанием берега р. Кубани в Старобжегокайском поселении, на территориях т.н. дачных некоммерческих товариществ (ДНТ) «Здоровье» и (ДНТ) «Зори Кубани». Этими «дачными товариществами» маскируется элитная индивидуальная жилая застройка. Подсчитать точное количество утраченных зеленых насаждений в настоящее время не представляется возможным, однако речь идет о десятках гектарах (см. подробнее: <http://ewnc.org/node/18812>);

- в 2010 году в районе пос. Перекатного Тахтамукайского района произведено крупномасштабное уничтожение части лесной полосы зоны на берегу р. Кубани (этот зеленый массив, имевший протяженностью 900 метров и ширину до 150 метров, являлся одной из наиболее крупных зеленых зон равнинной части Адыгеи). За несколько лет до этого земельные участки, на которых велась рубка, были предоставлены в частную собственность решениями главы Яблоновского городского поселения, в состав которого входит пос. Перекатный. В 2006 году прокуратура Тахтамукайского района пыталась оспорить данные решения в связи с нарушениями законности при их принятии в суде. Однако Тахтамукайский районный суд не поддержал требования прокуратуры. На месте вырубленной лесополосы были построены индивидуальные жилые дома, вырубка деревьев никоим образом не была компенсирована. Это стало возможным именно благодаря тому, что лесополоса росла на землях поселения и не являлась частью лесного фонда (см. подробнее: <http://www.ewnc.org/node/12468>);

- в сентябре 2013 года был вырублен еще один протяженный участок вышеупомянутой лесополосы в районе Тургеневского моста с целью продажи под застройку земельного участка. По данному факту МОО «Экологическая Вахта по Северному Кавказу» обращалась в полицию, однако ни организаторы, ни исполнители порубки не понесли никакой ответственности (см. подробнее: <http://www.ewnc.org/node/12746>);

- в 2014 году вскрылся факт массовой вырубке пойменного леса на Зеленом острове реки Кубань, на котором с ведома администрации Яблоновского городского поселения ведется строительство коттеджного поселка. Остров, который являлся частью экологического каркаса не только Тахтамукайского района, но и города Краснодара, в настоящее время утрачен как озелененная территория, при этом никаких компенсационных посадок деревьев компания,

застраивающая остров, добровольно производить не намерена (см. подробнее: <http://www.ewnc.org/node/18903>);

- в 2013-2014 году неоднократно осуществлялись попытки вырубki сквера в микрорайоне Черемушки г. Майкопа в целях застройки его территории автопаркингом на 2000 машино-мест. Указанный сквер удалось отстоять объединенными усилиями общественности;

- 1 сентября 2015 года в городе Майкопе в результате ничем не мотивированного решения построить детскую площадку на месте ранее высаженной в честь 70-летия Победы в Великой Отечественной войне сиреневой аллеи на бульваре Победы было уничтожено не менее 150 молодых кустов сирени, а также газон (см. подробнее: <http://onkavkaz.com/blogs/190-siren-pobedy-v-maikope-uzhe-ne-zacvetet.html>);

- в результате принятия осенью 2015 года Решения Совета народных депутатов МО «Город Майкоп» «О внесении изменений в Решение Совета народных депутатов МО «Город Майкоп» от 28.10.2011 г. № 377-рс «Об утверждении Правил землепользования и застройки МО «Город Майкоп», на территории города Майкопа из зоны Р-2 (зона городского/сельского озеленения) в зону Ж-2 (зона индивидуальной жилой застройки) выведены городские территории зеленых насаждений общего пользования общей площадью почти 30 га. Этими решениями площадь зеленых насаждений в городе Майкопе уменьшилась почти на 4%, тогда как реальная площадь городских зеленых насаждений уже и так меньше нормативной на 35%.

Перечисленные факты являются лишь малой толикой конфликтных ситуаций вокруг уничтожения зеленых насаждений общего пользования, имевших место в Адыгее за последние годы. В реальности фактов уничтожения зеленых насаждений на территории республики в десятки раз больше. В муниципальных образованиях с высокой градостроительной активностью (г. Майкоп, Майкопский, Тахтамукайский, Теучежский районы) подобные случаи носят систематический характер, что негативно отражается на здоровье, качестве жизни и психоэмоциональном состоянии местных жителей.

МОО «Экологическая Вахта по Северному Кавказу» подготовила текст законопроекта «Об охране зеленых насаждений на территории Республики Адыгея» (далее по тексту – Закон), который был разработан с учетом лучших существующих законодательных практик в ряде субъектов Европейской территории России и за ее пределами (анализировались действующие законы об охране зеленых насаждений г. Москвы, г. Санкт-Петербурга, Ростовской, Воронежской, Калининградской, Ярославской областей, Краснодарского и Алтайского краев).

При разработке законопроекта его авторы исходили из того, что Закон должен в себя включать:

- детализированный перечень применяемых понятий, включая понятие обеспеченности населения зелеными насаждениями;

- перечень прав и обязанностей граждан, а также полномочий общественных объединений в сфере создания, воспроизводства, содержания, охраны, использования и учета зеленых насаждений

- перечень видов зеленых насаждений и режимы их использования;

- описание полномочий органов государственной власти Республики Адыгея и органов местного самоуправления в сфере охраны озелененных насаждений;
- порядок определения и использования территорий резерва озеленения;
- четкий порядок охраны и содержания зеленых насаждений;
- порядок получения порубочного билета (включая основания для отказа в его выдаче),
- порядок сноса и санитарной обрезки деревьев;
- порядок производства компенсационного озеленения (включая добровольное озеленение).

Следует обратить внимание на те обстоятельства и соображения, которыми авторы Закона руководствовались при его разработке, а именно:

1. Предмет регулирования Закона должен соответствовать требованиям Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Так, согласно п. 1 статьи 61 ФЗ «Об охране окружающей среды», «зеленый фонд городских поселений, сельских 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».

Согласно п. 2 статьи 61 того же федерального закона, «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».

Таким образом, федеральный закон недвусмысленно предусматривает необходимость охраны именно **территорий**, на которых расположены зеленые насаждения.

К примеру, Законом города Москвы от 5 мая 1999 года № 17 «О защите зеленых насаждений» применяется понятие «озелененная территория». Озелененной территорией считаются «участки земли, на которых располагаются растительность естественного происхождения, искусственно созданные садово-парковые комплексы и объекты, бульвары, скверы, газоны, цветники, малозастроенная территория жилого, общественного, делового, коммунального, производственного назначения, в пределах которой не менее 70 процентов поверхности занято растительным покровом».

Аналогичное понятие применяется также в соответствующих законах города Санкт-Петербурга, Калининградской области, Алтайского края и целого ряда других регионов.

2. Область применения Закона должна распространяться на все зеленые насаждения, вне зависимости от форм собственности земельных участков, на которых они произрастают, если защита зеленых насаждений на данных участках не регламентирована другими федеральными законами и законами Республики Адыгея.

Нормы Закона должны распространяться на все зеленые насаждения, за исключением закрытого перечня территорий, использование которых уже

регулируется соответствующими федеральными и региональными законами и подзаконными актами:

- земли лесного фонда;
- земли особо охраняемых природных территорий;
- участки, предоставленные гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства;
- участки, предоставленные садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединениям граждан.

Во всех остальных случаях, вне зависимости от формы собственности земельных участков, на которых расположены зеленые насаждения, должно распространяться действие Закона, что подтверждается законодательной практикой других российских регионов.

Так, *Закон города Санкт-Петербурга от 21 мая 2004 года № 254-38 «Об охране зеленых насаждений»*, однозначно указывает, что *«охране подлежат все зеленые насаждения, расположенные на территории Санкт-Петербурга, **независимо от форм собственности на земельные участки**, на которых эти насаждения расположены»*. Аналогичная формулировка присутствует и в *Законе города Москвы от 5 мая 1999 года № 17 «О защите зеленых насаждений»*, а именно: *«Защите подлежат все зеленые насаждения, расположенные на территории города Москвы, **независимо от форм собственности на земельные участки, где эти насаждения расположены** <... > Собственники, владельцы, пользователи земельных участков, на которых расположены зеленые насаждения, обязаны осуществлять контроль за их состоянием, обеспечивать удовлетворительное состояние и нормальное развитие зеленых насаждений»*.

3. В Законе должна присутствовать классификация зеленых насаждений в целях оптимального управления занимаемыми ими территориями

Важнейший принцип, позволяющий эффективно охранять и воспроизводить зеленые насаждения, – классификация зеленых насаждений, позволяющая разграничить ответственность и финансовые затраты между органами местного самоуправления и землепользователями – физическими или юридическими лицами (снизив, тем самым, нагрузку на местные бюджеты), обеспечить гарантированную сохранность зеленых зон общего пользования от несанкционированной застройки (вне зависимости от того, в чьем пользовании данные зоны находятся), создать практическую основу для реализации прав и обязанностей граждан в части использования зеленых насаждений тех или иных видов.

К примеру, *Закон города Санкт-Петербурга от 21 мая 2004 года № 254-38 «Об охране зеленых насаждений»* устанавливает следующие виды зеленых насаждений в Санкт-Петербурге:

- *зеленые насаждения общего пользования - зеленые насаждения на выделенных в установленном порядке земельных участках, предназначенных для рекреационных целей, доступ на которые бесплатен и свободен для неограниченного круга лиц (в том числе зеленые насаждения парков, городских садов, скверов, бульваров, зеленые насаждения озеленения городских улиц);*

- *зеленые насаждения ограниченного пользования - зеленые насаждения на земельных участках, предназначенных для рекреационных целей, доступ на которые осуществляется на платной основе или ограничен особым режимом использования;*

- *зеленые насаждения внутриквартального озеленения - все виды зеленых насаждений, находящиеся в границах красных линий кварталов, кроме зеленых насаждений, относящихся к другим видам, указанным в настоящей статье;*

- *зеленые насаждения, выполняющие специальные функции - зеленые насаждения санитарно-защитных, водоохраных, защитно-мелиоративных, противопожарных зон, кладбищ, зон землеотвода магистралей и инженерных сооружений, озеленение крыш жилых и промышленных зданий, а также зеленые насаждения на земельных участках, расположенных за пределами жилых, общественно-деловых и рекреационных зон;*

- *городские леса - леса, расположенные на территории Санкт-Петербурга <...>.*

Аналогичным образом и в Законе Республики Адыгея в обязательном порядке следовало бы разграничить зеленые зоны общего пользования, зоны внутриквартального озеленения, а также зеленые насаждения, выполняющие специальные функции.

Кроме того, в нынешних правовых условиях в Адыгее вне какого-либо правового регулирования оказались природные лесные массивы, расположенные на землях поселений (не на землях лесного фонда). Управление участками природных лесов на территориях поселений, очевидно, должно отличаться от управления искусственно созданными зелеными зонами, в связи с чем в Законе, на наш взгляд, должен быть введен такой вид зеленых насаждений, как лесопарки, подразумевающие особый режим использования территорий, выполняющих особо важную средообразующую, экологическую и санитарно-гигиеническую функцию в поселениях.

4. В Законе должно быть понятие «норма обеспеченности населения зелеными насаждениями».

Количество квадратных метров зеленых насаждений на душу населения – один из важнейших показателей качества жизни в населенном пункте. Согласно рекомендациям Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), в городах на одного жителя должно приходиться не менее 10 м² зеленых насаждений общего пользования – лесопарков, парков, скверов и т.п. Только в этом случае обеспечивается эффективная нейтрализация последствий загрязнения атмосферного воздуха промышленными объектами и транспортом (за счет выделения кислорода, поглощения углекислого газа, «консервации» тяжелых металлов и опасных органических соединений в тканях растений, задержания пыли и т.п.).

К примеру, в Законе города Санкт-Петербурга от 21 мая 2004 года № 254-38 «Об охране зеленых насаждений» применяется понятие «обеспеченность муниципального округа зелеными насаждениями - площадь зеленых насаждений общего пользования жилых районов, входящих в муниципальный округ: районных парков, садов, скверов, бульваров, в расчете на одного жителя муниципального округа». Кроме того, в этом же законе используется и понятие доступности

зеленых насаждений общего пользования, под которой понимается *протяженность кратчайшего пешеходного маршрута от жилого дома до ближайшего участка зеленых насаждений общего пользования.*

В зависимости от показателей обеспеченности зелеными насаждениями и доступности зеленых насаждений определяется размер компенсационного озеленения. Пункт 2 статьи 7 указанного закона гласит: *«Если обеспеченность муниципального округа зелеными насаждениями превышает 6 кв. м на одного жителя, то компенсационное озеленение проводится:*

- в том же объеме и теми же или более ценными породами на территории данного муниципального округа;

- в том же объеме и теми же или более ценными породами на территории соседнего муниципального округа, обеспеченность которого зелеными насаждениями общего пользования ниже 6 кв. м на одного жителя.

Если обеспеченность муниципального округа зелеными насаждениями составляет меньше 6 кв. м на одного жителя или доступность зеленых насаждений для жителей ближайших к месту уничтожения зеленых насаждений жилых домов превышает 300 метров, то компенсационное озеленение проводится в двукратном объеме теми же или более ценными породами на территории данного муниципального округа».

Дифференцированный подход к компенсационному озеленению достаточно разумен. Например, в Майкопском районе имеется объективно высокий показатель обеспеченности населения зелеными насаждениями (за счет природных лесов) – здесь разумным представляется компенсационное озеленение из расчета «два к одному» (за одно снесенное дерево полагается высадка двух новых).

В то же время другие муниципальные образования (включая г.Майкоп), имеют явный дефицит зеленых насаждений, который требуется восполнять, поэтому на таких территориях разумнее установить компенсационное озеленение в многократном размере.

Показатель обеспеченности населения зелеными насаждениями – важнейший ориентир, определяющий всю систему управления зеленым фондом на конкретных территориях, позволяющий расставить необходимые приоритеты. При этом исключить статистические манипуляции со стороны органов местного самоуправления позволяет простой критерий подсчета количества зеленых насаждений: ведется подсчет исключительно зеленых насаждений общего пользования (лесопарков, парков, скверов и т.п.), зеленые насаждения других видов (равно как и насаждения в частом жилом секторе) в расчет не берутся (см. Закон Санкт-Петербурга от 21 мая 2004 года № 254-38 «Об охране зеленых насаждений»).

5. Закон должен устанавливать необходимый объем прав и четкий перечень обязанности граждан и юридических лиц, включая полномочия профильных общественных объединений, в сфере охраны зеленых насаждений

Главной целью любого закона в сфере охраны зеленых насаждений должно быть **обеспечение конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду и охрану здоровья**, поскольку зеленые насаждения в

населенных пунктах как раз и создаются в экологических, санитарно-гигиенических, ветрозащитных, эстетических и рекреационных целях для создания комфортной и дружелюбной человеку среды обитания.

Данное право в контексте охраны зеленых насаждений можно реализовать через право граждан пользоваться зелеными насаждениями в рекреационных, оздоровительных, культурных и иных целях, а также через механизмы участия граждан в процессе обсуждения и подготовки градостроительных решений, оказывающих воздействие на зеленые насаждения.

Соответствующая норма, к примеру, закреплена в *Законе города Москвы от 5 мая 1999 года № 17 «О защите зеленых насаждений»*: «Граждане и юридические лица имеют право на... участие в процессе подготовки и принятия градостроительных решений, оказывающих воздействие на зеленые насаждения, участие в обсуждении вопросов защиты зеленых насаждений, обжалование в судебном порядке действий со стороны иных граждан, связанных с нарушением требований по защите зеленых насаждений, обжалование в административном либо судебном порядке действий (бездействия) со стороны должностных лиц, государственных органов и организаций, связанных с нарушением требований по защите зеленых насаждений».

Что касается обязанностей граждан, то необходим понятный и однозначно толкуемый перечень запрещенных на озелененных территориях видов хозяйственной деятельности.

Например, в *Законе Алтайского края от 08.09.2003 № 41-ЗС «Об охране зеленых насаждений городских и сельских поселений Алтайского края»* обязанности физических и юридических лиц по охране зеленых насаждений прописаны в отдельной статье (ст. 7), в которой приводится четкий перечень того, что запрещается делать на озелененных территориях, в частности:

- повреждать или уничтожать зеленые насаждения;
- разводить костры, жечь опавшую листву и сухую траву, совершать иные действия, создающие пожароопасную обстановку;
- осуществлять проезд и стоянку автотранспортных средств и дорожной техники, кроме техники, связанной с эксплуатацией данных территорий и уходом за зелеными насаждениями;
- размещать различные грузы, в том числе строительные материалы;
- осуществлять ремонт, мойку автотранспортных средств, слив отходов, установку гаражей и тентов типа "ракушка";
- производить другие действия, способные нанести вред зеленым насаждениям.

6. Закон должен устанавливать полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере сохранения зеленых насаждений

В большинстве российских регионов законы об охране зеленых насаждений носят **рамочный** характер, устанавливая общие для всех муниципалитетов «правила игры», а конкретные технические и технологические параметры учета, охраны и воспроизводства зеленых насаждений и прочие специальные регламенты закрепляются в соответствующих муниципальных положениях или правилах охраны зеленых насаждений, являющихся подзаконными нормативно-

правовыми актами. Такая практика есть в г. Москве (помимо соответствующего закона действуют Правила создания, содержания и охраны зеленых насаждений города Москвы), в Ростовской, Воронежской, Ярославской и других областях.

Законом «Об охране зеленых насаждений на территории Республики Адыгея» важно разграничить полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления, наделив первые полномочиями проводить государственную политику в области охраны и воспроизводства зеленых насаждений и осуществлять региональный экологический контроль за сохранностью зеленых насаждений определенных категорий), а вторым предоставив право устанавливать конкретные правила ухода за зелеными насаждениями на своих территориях, исходя из природно-климатических и прочих условий и возможностей своего бюджета.

7. Закон должен устанавливать понятную и прозрачную процедуру получения разрешения (порубочного билета) на вырубку (повреждение) зеленых насаждений.

Закон должен определять порядок получения разрешения (порубочного билета) в каждом конкретном случае. Недопустима, к примеру, рубка зеленых насаждений под предлогом «санитарных рубок» деревьев, не являющихся сухостойными. Рубка таких деревьев, как и санитарная обрезка методом кронирования, **допустимы лишь в том случае, если объекты зеленых насаждений обследованы специалистом-дендропатологом** с применением (при необходимости) соответствующих инструментальных методов диагностики.

В то же время, к примеру, для рубки сухостоя, поврежденных стихией деревьев или же деревьев, угрожающих уличной инфраструктуре, точечной санитарной обрезки засохших ветвей вполне достаточно визуального осмотра и соответствующего акта обследования (в данном случае вовсе не обязательно оформлять порубочный билет).

В данном случае важно, чтобы принцип компенсации (воспроизводства) вырубленных зеленых насаждений распространялся на все случаи сноса (за исключением только ликвидации последствия стихийных бедствий) и не появилось позволяющей уклоняться от выплаты положенной компенсации лазейки, создающей почву для коррупции и должностных злоупотреблений в органах местного самоуправления.

8. Закон должен стимулировать осуществление компенсационного озеленения в натуральном виде и в том же населенном пункте или микрорайоне (для городского округа), где произведена рубка зеленых насаждений.

Закон должен предусматривать порядок самостоятельного проведения компенсационного озеленения на добровольной основе гражданами и организациями, в чьих интересах было произведено правомерное уничтожение зеленых насаждений, и предусматривать правовую норму, освобождающую от платы за проведение компенсационного озеленения при проведении самостоятельного добровольного озеленения.

У граждан и юридических лиц, осуществляющих снос зеленых насаждений, должны быть стимулы заниматься добровольным озеленением либо сохранением существующих зеленых насаждений путем их переноса (перемещения) с одного

места на другое. В настоящее время появилось достаточно много специализированных транспортных средств, с помощью которых **можно пересаживать на другое место даже взрослые деревья методом их вырезания из земли с большим комом земли.**

**Составитель пояснительной записки,
заместитель координатора МОО
«Экологическая Вахта
по Северному Кавказу»**



Д.А. Шевченко