



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 35-Г11-1

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

02 февраля 2011 года

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего
судей

В.П. Меркулова

Т.И. Ерёменко и О.А. Ксенофонтовой

при секретаре **П.В. Алешиной**

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению Дмитриевой Н.А. о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим постановления администрации Тверской области от 11 сентября 2002 года № 305-па «О признании территории озера Селигер и Верхневолжских озер курортом местного значения «Селигер» в Тверской области» по кассационному представлению прокурора Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры на решение Тверского областного суда от 19 ноября 2010 года.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Т.И. Ерёменко, объяснения представителя Дмитриевой Н.А. по доверенности – К.В. Разумихиной, по доверенностям представителей губернатора Тверской области В.А. Сафронова, администрации Селижаровского района Тверской области Н.Н. Малышевой, администрации муниципального образования «Осташковский район» А.С. Архиповой, доводы прокурора Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры Р.Н. Нестеренко, поддержавшего кассационное представление, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Администрацией Тверской области 11 сентября 2002 года принято постановление № 305-па «О признании территории озера Селигер и

Верхневолжских озер курортом местного значения «Селигер» в Тверской области», которое официально было опубликовано 13 марта 2009 года в газете «Тверская жизнь», выпуск № 49 и размещено в правовых информационных системах «Консультант Плюс» и «Гарант».

Дмитриева Н.А., будучи собственником объекта недвижимости, расположенного в границах территории, отнесенной названным постановлением к землям, признанным курортом местного значения, обратилась в Тверской областной суд с заявлением о признании постановления недействующим, в обоснование своих требований, указав, что оспариваемый акт принят администрацией Тверской области в нарушение требований Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», поскольку порядок отнесения территорий к землям особо охраняемых природных территорий, а также режим пользования, нормативными правовыми актами органов исполнительной власти Тверской области субъекта РФ не определены. Кроме того, оспариваемое постановление нарушает ее право на предоставление земельного участка, на котором расположен принадлежащий ей объект недвижимости, в собственность.

В судебном заседании представитель Дмитриевой Н.А. по доверенности - Разумихина К.В. поддержала заявленные требования.

Представители администрации Тверской области и губернатора Тверской области просили суд в удовлетворении заявленных требований отказать.

Решением Тверского областного суда от 19 ноября 2010 года заявленные требования удовлетворены.

Постановление администрации Тверской области от 11 сентября 2002 года № 305-па «О признании территории озера Селигер и Верхневолжских озер курортом местного значения «Селигер» в Тверской области» признано судом недействующим со дня вступления решения в законную силу.

В кассационном представлении прокурор Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры просит указанное решение суда отменить и принять по делу новое решение.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационного представления, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к следующему.

Согласно ст. 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 94 Земельного кодекса РФ, к землям особо охраняемых территорий относятся, в частности, земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов. Порядок отнесения земель к землям особо охраняемых территорий регионального и местного значения, порядок использования и охраны земель особо охраняемых территорий регионального и местного значения устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

В соответствии с пунктами 2, 5 статьи 27 Земельного кодекса РФ земельные участки в пределах особо охраняемых природных территорий, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, ограничиваются в обороте, в связи с чем, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Согласно п. 2 ст. 3 Федерального Закона от 23 февраля 1995 года № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных курортах» курорты и лечебно-оздоровительные местности могут иметь федеральное, региональное или местное значение. Территория признается лечебно-оздоровительной местностью или курортом регионального значения органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а местного значения - в порядке, установленном правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Статьями 9, 12 Закона Тверской области от 29 апреля 1998 года № 9-ОЗ-2 «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах Тверской области» предусмотрено, что признание территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом местного значения производится постановлением администрации области.

Оспариваемым в настоящем деле постановлением администрации Тверской области курорту «Селигер» придан статус особо охраняемой природной территории местного значения.

С учетом изложенного суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что администрация Тверской области, принимая оспариваемое постановление, действовала в пределах своих полномочий, предусмотренных статьей 19 Закона Тверской области от 20 марта 2002 года № 2-30 «Об администрации Тверской области», статьей 9 Закона Тверской области от 29 апреля 1998 года № 9-ОЗ-2, принятых в соответствии с федеральным законодательством.

Между тем, удовлетворяя заявленные требования в полном объеме, суд исходил из того, что нарушен порядок принятия оспариваемого постановления, а также имеет место нарушение принципа правовой определенности содержащихся в постановлении норм.

Так, в ст. 12 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» содержится требование о проведении экологической экспертизы участков территорий, находящихся в пределах территории субъекта Российской Федерации, для последующего придания им правового статуса особо охраняемых природных территорий субъектов Российской Федерации и местного значения.

Судом установлено, что приказом Комитета природных ресурсов по Тверской области от 22 февраля 2002 года утверждено заключение комиссии государственной экологической экспертизы проекта «Округ горно-санитарной охраны курорта Селигер в Тверской области» от 25 января 2002 года. Таким образом, указанное требование закона о прохождении экспертизы при принятии оспариваемого постановления исполнено.

Однако суд исходил из того, что в соответствии со статьей 18 закона № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», заключение государственной экологической экспертизы может быть положительным или отрицательным. Правовым последствием отрицательного заключения государственной экологической экспертизы является запрет реализации объекта государственной экологической экспертизы.

Согласно указанному заключению, проект «Округ горно-санитарной охраны курорта Селигер в Тверской области» не в полной мере соответствует требованиям природоохранительного законодательства, нормативной и инструктивно-методической документации, имеет существенные недоработки по экологическим вопросам. Проект должен быть доработан с учетом замечаний, изложенных в разделе 5 данного заключения.

Поскольку проект «Округ горно-санитарной охраны курорта Селигер в Тверской области» получил отрицательное заключение, по мнению суда, это является нарушением установленного федеральным законодательством порядка издания оспариваемого постановления, что является основанием для признания его недействующим в полном объеме.

Судебная коллегия находит такие выводы в решении суда ошибочными, поскольку судом не было принято во внимание то обстоятельство, что на время вступления в силу оспариваемого в настоящем деле постановления, из числа объектов, подлежащих обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на уровне субъектов Российской Федерации, исключены материалы комплексного экологического обследования участков территорий для последующего придания им правового статуса особо охраняемых природных территорий местного значения. Таким образом, требование о проведении экологической экспертизы не распространяется на проект «Округ горно-санитарной охраны курорта Селигер в Тверской области», поскольку оспариваемым в настоящем деле постановлением

администрации Тверской области курорту «Селигер» придан статус особо охраняемой природной территории местного значения.

Пунктом 2 оспариваемого постановления утверждены границы и режим округа горно-санитарной охраны курорта местного значения «Селигер», обозначенные в проекте ЗАО «Курортпроект» (г. Москва) 2000 года. Однако представленная копия «Округа горно-санитарной охраны курорта Селигер в Тверской области» содержит описание границ со ссылкой на границы территорий хозяйствующих субъектов, прекративших свое существование.

На основании этого суд первой инстанции пришел к выводу, что оспариваемые Постановление и утвержденное им Положение не отвечают принципу определенности, что является самостоятельным основанием для их признания недействующими полностью или в части, с чем Судебная коллегия не находит возможным согласиться.

Как усматривается из представленных материалов, определяя границы территории округа горно-санитарной охраны курорта местного значения «Селигер», администрация исходила из границ хозяйствующих субъектов, существующих на время принятия оспариваемого постановления. Таким образом, оснований полагать, что постановление не отвечает принципу правовой неопределенности, ошибочно.

То обстоятельство, что на время опубликования оспариваемого постановления и рассмотрения судом дела, границы указанных территорий претерпели изменения, не свидетельствует о нарушении принципа правовой определенности и не является основанием для отмены постановления в полном объеме.

В тоже время, Судебная коллегия полагает возможным согласиться с выводами суда первой инстанции о противоречии некоторых норм постановления администрации Тверской области от 11 сентября 2002 года № 305-па «О признании территории озера Селигер и Верхневолжских озер курортом местного значения «Селигер» в Тверской области» федеральному законодательству.

Так, согласно подпункту 3.1 оспариваемого Положения, организация и открытие санаторно-курортных и лечебно-оздоровительных учреждений и предприятий на территории курорта «Селигер», а также определение их медицинского профиля, вне зависимости от организационно - правовых форм осуществляются органами местного самоуправления муниципальных образований Осташковского, Пеновского, Селижаровского районов по представлению организации, которую планируется создать для управления курортом. Представление согласовывается с Администрацией Тверской области, Минздравом России и федеральным органом исполнительной власти, курирующим санаторно-курортный комплекс.

Указанный порядок создания санаторно-курортных и лечебно-оздоровительных учреждений не основан на полномочиях,

установленных федеральным законодательством для федеральных органов государственной власти в области охраны здоровья граждан, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере.

Подпункт 6.2 оспариваемого Положения также противоречит действующему федеральному законодательству, так как в нем указан не существующий в настоящее время государственный орган - Госгортехнадзор России.

В соответствии с подпунктом 3.6 оспариваемого Положения юридические и физические лица, находящиеся на территории курорта «Селигер», пользующиеся природными лечебными ресурсами, землей, другими природными объектами курорта, а также объектами общекурортной инфраструктуры, принимают в установленном порядке участие в реализации общекурортных мероприятий: благоустройстве территории, создании малых архитектурных форм, строительстве инженерных сетей, дорожном строительстве, развитии гидроминеральной базы и других мероприятий.

При этом закон № 26-ФЗ, регулирующий отношения в сфере изучения, использования, развития и охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов на территории Российской Федерации, подобную обязанность на граждан и юридических лиц не возлагает.

В связи с изложенным, подпункт 3.6 оспариваемого Положения противоречит законодательству Российской Федерации, поскольку возлагает на граждан и юридических лиц не предусмотренные законом обязанности.

В соответствии с подпунктом 5.2 оспариваемого Положения, развитие и застройка курорта «Селигер» будет осуществляться в соответствии с генеральным планом и проектом районной планировки курорта «Селигер», с учетом требований режима округа горно-санитарной охраны и на принципах, обеспечивающих одновременный интерес каждой из трех территорий курорта. Генеральный план и проект районной планировки должны утверждаться в установленном порядке Администрацией Тверской области после согласования с органами местного самоуправления муниципальных образований «Осташков», Пеновского, Селижаровского районов.

Данный подпункт противоречит положениям частей 3 - 5, 14 статьи 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с абзацем первым подпункта 5.3 оспариваемого Положения отвод земельных участков для строительства санаторно-курортных учреждений, сооружений для разработки, добычи и использования природных лечебных ресурсов, учреждений отдыха, спортивных сооружений, предприятий культуры, торговли и других объектов курортного пользования в пределах территории курорта

местного значения «Селигер» производится в соответствии с проектом районной планировки и с учетом рекомендаций округа горно-санитарной охраны органами местного самоуправления муниципальных образований "Осташков", Пеновского и Селижаровского районов по согласованию с Администрацией Тверской области в порядке, установленном действующим законодательством.

В силу статьи 32 Закона № 33-ФЗ под округом горно-санитарной охраны понимается территория, в пределах которой устанавливаются ограничения, связанные с режимом курорта или лечебно-оздоровительной местности.

В связи с этим округ горно-санитарной охраны не может являться субъектом дачи каких-либо рекомендаций.

В соответствии с подпунктом 5.4 оспариваемого Положения разработка проектов на строительство санаторно-курортных и других оздоровительных организаций на курорте, независимо от организационно-правовых форм, производится по заданиям на проектирование, согласованным с органами местного самоуправления муниципальных образований «Осташков», Пеновского и Селижаровского районов, с Администрацией Тверской области, Министерством здравоохранения Российской Федерации.

Данный подпункт противоречит положениям частей 15 - 16 статьи 48 Градостроительного кодекса РФ, согласно которым проектная документация утверждается застройщиком или заказчиком и в предусмотренных законом случаях подлежит государственной экспертизе. Не допускается требовать согласование проектной документации, заключение на проектную документацию и иные документы, не предусмотренные Градостроительным кодексом РФ.

В соответствии с подпунктом 5.5 оспариваемого Положения генеральный план курорта местного значения «Селигер», проект районной планировки, проекты на строительство и реконструкцию зданий и сооружений курорта «Селигер» подлежат общей государственной экологической экспертизе.

Данный подпункт в части общей государственной экологической экспертизы генерального плана и проекта районной планировки курорта «Селигер» противоречит положениям статей 11 и 12 Закона № 174-ФЗ, устанавливающим перечни объектов государственной экологической экспертизы федерального и регионального уровня.

Подпунктом 7.2 оспариваемого Положения предусмотрено взимание курортного сбора.

Данный подпункт противоречит действующему налоговому законодательству РФ, так как в соответствии с пунктом 6 статьи 12 Налогового кодекса РФ не могут устанавливаться федеральные, региональные или местные налоги и сборы, не предусмотренные

Налоговым Кодексом РФ, в том числе такой вид сборов, как курортный сбор.

В связи с изложенным, Судебная коллегия полагает согласиться с решением суда в части, а также доводами, изложенными в кассационном представлении и находит пункты 3.1; 3.6; 5.2; 5.4; 5.5; 8.3; абзацы 3,4,5,10,11 п. 7.2; пункт 3.10 в части слов: «Главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды Министерства природных ресурсов России по Тверской области, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Управление центрального промышленного округа Госгортехнадзора России, Госсанэпиднадзор Тверской области»; пункт 6.2 в части слов: «согласованными с Управлением центрального промышленного округа Госгортехнадзора России»; пункт 6.7 в части слов: «Главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды Министерства природных ресурсов России по Тверской области, Управление центрального промышленного округа Госгортехнадзора России, Госсанэпиднадзор Тверской области» Положения о курорте местного значения «Селигер» в Тверской области, утвержденного постановлением Администрации Тверской области от 11 сентября 2002 года № 305-па «О признании территории озера Селигер и Верхневолжских озер курортом местного значения «Селигер» в Тверской области» противоречащими федеральному законодательству и недействующими.

Руководствуясь ст. 361 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

Решение Тверского областного суда от 19 ноября 2010 года в части пунктов 3.1; 3.6; 5.2; 5.4; 5.5; 8.3; абзацев 3,4,5,10,11 п. 7.2; пункта 3.10 в части слов: «Главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды Министерства природных ресурсов России по Тверской области, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Управление центрального промышленного округа Госгортехнадзора России, Госсанэпиднадзор Тверской области»; пункта 6.2 в части слов: «согласованными с Управлением центрального промышленного округа Госгортехнадзора России»; пункта 6.7 в части слов: «Главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды Министерства природных ресурсов России по Тверской области, Управление центрального промышленного округа Госгортехнадзора России, Госсанэпиднадзор Тверской области» Положения о курорте местного значения «Селигер» в Тверской области, утвержденного постановлением Администрации Тверской области от 11 сентября 2002 года № 305-па «О признании территории озера Селигер и Верхневолжских озер курортом местного значения «Селигер» в Тверской области» оставить без изменения.

В остальной части решение отменить и постановить новое решение, которым отказать в удовлетворении заявленных требований.

Председательствующий

Судьи