



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 45-АПГ12-4

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

8 августа 2012 года.

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

председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Анишиной В.И. и Ксенофонтовой О.А.
при секретаре Аверине А.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционному представлению прокурора Свердловской области на решение Свердловского областного суда от 25 апреля 2012 года, которым отказано в удовлетворении заявления заместителя прокурора Свердловской области о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим постановления Правительства Свердловской области от 20 января 2012 года № 23-ПП «Об изменении границ особо охраняемой природной территории областного значения «Лесной парк Лесоводов России»».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Ксенофонтовой О.А., объяснения представителей Правительства Свердловской области Сафронова А.В. и Кострицкого С.И., возражавших против доводов апелляционного представления, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей, что решение суда подлежит отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

заместитель прокурора Свердловской области обратился в Свердловский областной суд с заявлением об оспаривании постановления Правительства Свердловской области от 20 января 2012 года № 23-ПП «Об изменении границ особо охраняемой природной территории областного значения «Лесной парк Лесоводов России»», указав, что оно принято в нарушение подпункта 2 пункта 3 Порядка изменения границ особо охраняемой природной территории

областного значения категории «Лесной парк», утвержденного постановлением Правительства Свердловской области от 25 ноября 2010 года № 1692-ПП, и противоречит части 6 статьи 105 Лесного кодекса РФ.

Решением Свердловского областного суда от 25 апреля 2012 года в удовлетворении заявления прокурора отказано.

В апелляционном представлении прокурора Свердловской области ставится вопрос об отмене указанного решения как постановленного с нарушением норм материального и процессуального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционного представления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение суда подлежащим отмене.

В соответствии с пунктом «д» части 1 статьи 72, частями 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; принимаемые по предметам совместного ведения законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам.

Согласно подпункту 8 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 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 субъектов Российской Федерации, относится решение вопросов создания и обеспечения охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения.

В силу пункта 2 статьи 2 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» Правительство Российской Федерации, соответствующие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления могут устанавливать иные (кроме названных в пункте 1 статьи 2 указанного Федерального закона государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов) категории особо охраняемых природных территорий (территории, на которых находятся памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрзаповедники и другие).

В соответствии с пунктом 2 статьи 3 закона Свердловской области от 21 ноября 2005 года № 105-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях в Свердловской области» в Свердловской области в соответствии с федеральным законом могут быть организованы следующие категории особо охраняемых природных территорий областного значения: природные парки, государственные природные заказники областного значения, памятники

природы областного значения, дендрологические парки и ботанические сады областного значения, лечебно-оздоровительные местности и курорты областного значения; иные категории особо охраняемых природных территорий областного значения, устанавливаемые Правительством Свердловской области.

Постановлением Правительства Свердловской области от 17 января 2001 года № 41-ПП установлены категории особо охраняемых природных территорий областного значения, в числе которых лесной парк; утвержден перечень лесных парков, в который входит лесной парк Лесоводов России; определены его площадь - 912,183 га, местонахождение - Центральное лесопарковое участковое лесничество (кварталы 73 - 83).

Таким образом, как правильно указал суд первой инстанции, Правительством Свердловской области в пределах полномочий, предоставленных федеральным и областным законодательством, установлена иная категория особо охраняемой природной территории областного значения - лесной парк.

В соответствии с пунктом 1 статьи 31 закона Свердловской области от 21 ноября 2005 года № 105-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях в Свердловской области» решение об изменении границ иных категорий особо охраняемых природных территорий областного значения принимается Правительством Свердловской области в случаях и в порядке, им установленных.

20 января 2012 года Правительством Свердловской области принято постановление № 23-ПП «Об изменении границ особо охраняемой природной территории областного значения «Лесной парк Лесоводов России», являющееся предметом оспаривания по настоящему делу, которым изменены границы особо охраняемой природной территории областного значения «Лесной парк Лесоводов России» путем вывода из его состава земельного участка площадью 0,267 гектара, расположенного в кварталах 79, 81 лесопаркового участкового лесничества лесного парка Лесоводов России, для размещения автозаправочного комплекса ООО «Лукойл-Пермнефтепродукт»; внесены изменения в Перечень лесных парков Свердловской области в части, касающейся площади.

Отказывая в удовлетворении заявления прокурора, суд исходил из того, что при принятии оспариваемого постановления была соблюдена процедура, установленная законодательством Свердловской области, в частности, Порядок изменения границ особо охраняемой природной территории областного значения категории «Лесной парк», утвержденный постановлением Правительства Свердловской области от 25 ноября 2010 года № 1692-ПП.

Кроме того, суд счел несостоятельными доводы заявителя о противоречии оспариваемого постановления подпункту 2 пункта 3 Порядка изменения границ особо охраняемой природной территории областного значения категории «Лесной парк», утвержденного постановлением Правительства Свердловской области от 25 ноября 2010 года № 1692-ПП, указав, что оба постановления Правительства Свердловской области обладают равной юридической силой.

Между тем, согласиться с выводами суда не представляется возможным.

Постановление Правительства Свердловской области от 25 ноября 2010 года № 1692-ПП, которым утвержден Порядок изменения границ особо охраняемой природной территории областного значения категории «Лесной парк», принято, как следует из его преамбулы, в соответствии с Федеральным законом от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», предоставившим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации право устанавливать иные категории особо охраняемых природных территорий, к числу которых относится «лесной парк»; с законом Свердловской области от 21 ноября 2005 года № 105-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях в Свердловской области», пунктом 1 статьи 31 которого предусмотрено, что случаи и порядок принятия решения об изменении границы иных категорий особо охраняемых природных территорий областного значения устанавливаются Правительством Свердловской области.

В силу изложенного названный выше Порядок является специальным нормативным правовым актом, которому должны соответствовать нормативные правовые акты об изменении границ особо охраняемой природной территории областного значения категории «Лесной парк», принимаемые в Свердловской области, в частности, оспариваемое постановление Правительства Свердловской области от 20 января 2012 года № 23-ПП.

Таким образом, Судебная коллегия соглашается с доводом апелляционного представления о том, что при изменении границ особо охраняемых природных территорий областного значения категории «Лесной парк», к которым отнесена территория лесного парка Лесоводов России, должны быть соблюдены требования, предусмотренные Порядком, утвержденным постановлением Правительства Свердловской области от 25 ноября 2010 года № 1692-ПП.

Так, пунктом 3 Порядка предусмотрены случаи, в которых изменяется граница лесного парка с исключением отдельных участков (квартал, выдел) из его состава. Такими случаями являются необратимая утрата участками, исключаемыми из состава лесного парка (кварталом, выделом), своих особых рекреационных, архитектурно-художественных, санитарно-гигиенических, оздоровительных, познавательных и лесохозяйственных характеристик (качественные характеристики), приведшая к неспособности выполнения данными участками возложенных на них задач; необходимость размещения на территории лесного парка социально значимых объектов, не связанных с функционированием лесного парка, и отсутствие иных (за пределами лесного парка) вариантов их размещения.

Делая вывод о соблюдении Порядка при принятии оспариваемого постановления, суд первой инстанции, в частности, исходил из того, что выводимый участок утратил качественные характеристики, что привело к неспособности выполнения им возложенных на него задач.

В обоснование приведенного вывода суд сослался на акт натурного технического обследования лесных площадей особо охраняемой природной территории «Лесной парк» от 27 января 2011 года, заключение экспертной

комиссии государственной экологической экспертизы материалов размещения автозаправочного комплекса ООО «ЛУКОЙЛ-Пермнефтепродукт» на автодороге «город Екатеринбург - аэропорт Кольцово», утвержденное приказом Министерства природных ресурсов Свердловской области от 14 октября 2011 года № 457, заключение экспертной комиссии для рассмотрения вопросов о необходимости изменения границ особо охраняемой природной территории областного значения категории «Лесной парк» от 3 ноября 2011 года.

Между тем, в соответствии с Порядком изменения границ особо охраняемой природной территории областного значения категории «Лесной парк» указанные документы не являются доказательствами, свидетельствующими об утрате участком, выводимым из состава лесного парка, его качественных характеристик и неспособности выполнения им возложенных на него задач; содержащиеся в документах данные об отсутствии леса на участке, наличии нарушенных земель не подтверждают необратимости утраты участком своих качественных характеристик и неспособности выполнения участком возложенных на него задач.

Кроме того, в силу пункта 5.2 указанного Порядка для принятия решения об изменении границ лесного парка в случае необратимой утраты участком лесного парка своих качественных характеристик необходимо заключение государственной экологической экспертизы по вопросу изменения границ особо охраняемой природной территории категории «Лесной парк». Такая экспертиза не проводилась, поскольку экспертиза по материалам размещения автозаправочного комплекса ООО «ЛУКОЙЛ-Пермнефтепродукт» не является экологической экспертизой по вопросу изменения границ особо охраняемой природной территории категории «Лесной парк».

Учитывая изложенное, нельзя признать правильным вывод суда о наличии основания для изменения границы особо охраняемой природной территории в связи с необратимой утратой участком своих качественных характеристик и неспособностью выполнения им возложенных на него задач.

Кроме того, из дела следует, что на период составления акта натурного технического обследования и проведения государственной экологической экспертизы материалов размещения на спорном участке автозаправочного комплекса строительство последнего уже осуществлялось, что не исключает возможности утраты спорным участком своих качественных характеристик в результате деятельности по строительству автозаправочного комплекса.

Отказывая в удовлетворении заявления прокурора, суд исходил также из того, что изменение границ особо охраняемой природной территории было вызвано необходимостью размещения на территории лесного парка социально значимого объекта, каковым является автозаправочный комплекс ООО «ЛУКОЙЛ-Пермнефтепродукт». Между тем, автозаправочный комплекс социально значимым объектом не является.

Согласно пункту 3 Порядка изменения границ особо охраняемой природной территории областного значения категории «Лесной парк» под социально значимым объектом для целей этого Порядка понимается объект, используемый для обеспечения деятельности дошкольных образовательных учреждений, других образовательных учреждений, лечебно-профилактических

учреждений, организации доврачебной помощи, скорой и неотложной амбулаторно-поликлинической, стационарной медицинской помощи.

Суд указал в решении, что обеспечение деятельности указанных учреждений, расположенных вблизи спорного земельного участка, осуществляется с помощью транспорта.

Между тем, доказательств расположения вблизи спорного участка социально значимых объектов, деятельность которых будет обеспечивать автозаправочный комплекс ООО «ЛУКОЙЛ-Пермнефтепродукт» (с учетом наличия иных автозаправочных станций), а также учреждений, деятельность которых непосредственно связана с деятельностью названного автозаправочного комплекса, Правительством Свердловской области не представлено.

Таким образом, постановление Правительства Свердловской области от 20 января 2012 года № 23-ПП об изменении границ особо охраняемой природной территории областного значения «Лесной парк Лесоводов России» принято с нарушением Порядка изменения границ особо охраняемой природной территории областного значения категории «Лесной парк», утвержденного постановлением Правительства Свердловской области от 25 ноября 2010 года № 1692-ПП.

Указание суда о том, что оспариваемое постановление не может быть проверено на соответствие постановлению Правительства Свердловской области от 25 ноября 2010 года № 1692-ПП в связи с тем, что оба постановления являются равнозначными нормативными правовыми актами, нельзя признать правильным. Как уже отмечалось, постановление от 25 ноября 2010 года является специальным нормативным правовым актом, которому должны соответствовать нормативные правовые акты об изменении границ особо охраняемой природной территории областного значения категории «Лесной парк», принимаемые в Свердловской области, в том числе оспариваемое постановление; последнее принималось, что следует из его преамбулы, в соответствии с постановлением Правительства Свердловской области от 25 ноября 2010 года № 1692-ПП.

Разрешая заявление прокурора, суд признал несостоятельными его доводы о противоречии оспариваемого постановления части 6 статьи 105 Лесного кодекса РФ, устанавливающей, что изменение границ лесопарковых зон, зеленых зон и городских лесов, которое может привести к уменьшению их площади, не допускается. Суд исходил из того, что оспариваемым постановлением изменены границы особо охраняемой природной территории регионального значения, а не границы лесопарковых зон, зеленых зон и городских лесов.

Судебная коллегия не может согласиться с выводом суда, поскольку спорный участок расположен в кварталах 79, 81 лесопаркового участкового лесничества и относится к городским лесам. Следовательно, к настоящему случаю применимо положение части 6 статьи 105 Лесного кодекса РФ.

Учитывая изложенное, постановленное судом решение нельзя признать законным и обоснованным, оно подлежит отмене с вынесением нового решения об удовлетворении заявления прокурора.

Руководствуясь статьями 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Свердловского областного суда от 25 апреля 2012 года отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении заявления заместителя прокурора Свердловской области, которым признать противоречащим федеральному законодательству и недействующим со дня вступления решения суда в законную силу постановление Правительства Свердловской области от 20 января 2012 года № 23-ПП «Об изменении границ особо охраняемой природной территории областного значения» Лесной парк Лесоводов России»».

Председательствующий

Судьи