

4



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 5-АПГ13-13

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

3 апреля 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Хаменкова В.Б.,
судей	Горчаковой Е.В. и Ксенофонтовой О.А.
при секретаре	Строилове А.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Межрегиональной общественной благотворительной организации «Общество защиты прав потребителей и охраны окружающей среды «ПРИНЦИПЬ» об оспаривании пункта 1.2 постановления Правительства Москвы от 14 февраля 2012 г. № 40-ПП «О внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 10 апреля 2007 г. № 258-ПП» и отдельных положений пункта 3.5 Положения о природно-историческом парке «Битцевский лес», утверждённого постановлением Правительства Москвы от 10 апреля 2007 г. № 258-ПП, по апелляционной жалобе «Общества защиты прав потребителей и охраны окружающей среды «ПРИНЦИПЬ» на решение Московского городского суда от 25 декабря 2012 г., которым заявление оставлено без удовлетворения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителей Межрегиональной общественной благотворительной организации «Общество защиты прав потребителей и охраны окружающей среды «ПРИНЦИПЬ» по доверенности Пчелина Д.Н., Станкевича С.И., Баталовой О.Д., поддержавших доводы жалобы, пояснения представителей Правительства Москвы по доверенности Мясоедова А.Н., Новиковой К.В., Сергеевой О.А., Андреева С.В., Кречетовой А.Т., возражавших против удовлетворения апелляционной жалобы, заключение

прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей необходимым решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Москвы от 10 апреля 2007 г. № 258-ПП, опубликованным в издании «Вестник Мэра и Правительства Москвы» 3 мая 2007 г., № 26, утверждено Положение о природно-историческом парке «Битцевский лес» (приложение к постановлению).

Пункт 3.5 названного Положения, запрещающая на территории природно-исторического парка «Битцевский лес» любую деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам, объектам растительного и животного мира и культурно-историческим объектам, содержит перечень конкретных действий, в том числе возведение объектов капитального строительства, не связанных с использованием природно-исторического парка «Битцевский лес».

Постановлением Правительства Москвы от 14 февраля 2012 г. № 40-ПП, опубликованным в издании «Вестник Мэра и Правительства Москвы» 22 февраля 2012 г., № 10, внесены изменения в постановление Правительства Москвы от 10 апреля 2007 г. № 258-ПП «Об утверждении Положения о природно-историческом парке «Битцевский лес».

Пунктом 1.2 названного нормативного правового акта постановлено «дефис второй пункта 3.5 приложения к постановлению изложить в следующей редакции: «-возведение объектов капитального строительства, не связанных с использованием природно-исторического парка «Битцевский лес», кроме отдельно расположенных или встроенных сооружений на поверхности земли, используемых в целях обеспечения функционирования метрополитена (за исключением заповедных участков)».

Межрегиональная общественная благотворительная организация «Общество защиты прав потребителей и охраны окружающей среды «ПРИНЦИПЬ» обратилась в суд с заявлением об оспаривании пункта 1.2 постановления Правительства Москвы от 14 февраля 2012 г. № 40-ПП «О внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 10 апреля 2007 г. № 258-ПП» и пункта 3.5 Положения о природно-историческом парке «Битцевский лес» в части изменений, внесённых постановлением Правительства Москвы от 14 февраля 2012 г. № 40-ПП.

В обоснование заявленных требований общественная организация ссылалась на их противоречие положениям Земельного кодекса Российской Федерации, Градостроительного кодекса Российской Федерации,

Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Закона г. Москвы от 26 сентября 2001 г. № 48 «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве» (далее – Закон Москвы № 48).

По мнению заявителя, возведение на особо охраняемой природной территории сооружений, используемых для обеспечения функционирования метрополитена, создаёт угрозу нарушения права граждан на благоприятную окружающую среду и её защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью.

Решением Московского городского суда от 25 декабря 2012 г. заявление оставлено без удовлетворения.

В апелляционной жалобе Межрегиональная общественная благотворительная организация «Общество защиты прав потребителей и охраны окружающей среды «ПРИНЦИПЪ» просит решение суда первой инстанции отменить, как постановленное с нарушением норм материального и процессуального права.

Относительно апелляционной жалобы прокурором, участвующим в деле, поданы возражения о несостоятельности её доводов и законности судебного постановления.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам не находит оснований для отмены решения суда.

Суд первой инстанции, отказывая в удовлетворении заявленных требований, пришёл к правильному выводу о соответствии оспариваемых актов положениям законодательства, имеющего большую юридическую силу, о соблюдении установленного порядка принятия постановления Правительства Москвы от 14 февраля 2012 г. № 40-ПП.

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.

Отношения в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий регулируются положениями Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ).

На основании статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ к категории особо охраняемых природных территорий относятся в том числе природные парки, которые в силу пункта 1 статьи 18 данного закона являются природоохранными рекреационными учреждениями, находящимися в ведении субъектов Российской Федерации, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях.

Природные парки являются особо охраняемыми территориями регионального значения, являются собственностью субъектов Российской Федерации и находятся в ведении их органов государственной власти, которые могут устанавливать иные категории особо охраняемых природных территорий (пункт 2, абзац третий пункта 6, пункт 7 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ).

Статьей 2 Закона Москвы № 48 наряду с природным парком к особо охраняемым территориям в городе Москве отнесён и природно-исторический парк (пункт «в» части 1 статьи 2), который, как это следует из сопоставительного анализа положений статей 20, 21 названного закона и статьи 21 Федерального закона № 33-ФЗ, имеет такой же правовой статус, как и природный парк.

В соответствии со статьёй 21 Федерального закона № 33-ФЗ на территории природных парков устанавливаются различные режимы особой охраны и использования в зависимости от экологической и рекреационной ценности природных участков (пункт 1), конкретные особенности, зонирование и режим каждого природного парка определяются положением об этом природном парке, утверждаемым органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации (пункт 6).

Статьей 11 Закона Москвы № 48 определено, что положение об особо охраняемой природной территории регионального значения утверждается Правительством Москвы.

Приведённые законоположения свидетельствуют о правильности вывода суда о том, что оспариваемые нормативные правовые акты приняты Правительством Москвы в пределах компетенции.

Как следует из преамбулы постановления Правительства Москвы от 14 февраля 2012 г. № 40-ПП, оно принято в целях реализации Закона города Москвы от 5 мая 2010 г. № 17 «О Генеральном плане города Москвы», который в силу статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации является документом территориального планирования.

Анализ правовых норм раздела IV Федерального закона № 33-ФЗ, регулирующего вопросы правового положения природных парков, свидетельствует о том, что природный парк является юридическим лицом, на

его территории устанавливаются различные режимы использования в зависимости от экологической и рекреационной ценности природных участков, в связи с чем могут быть выделены различные функциональные зоны (пункт 1 статьи 20, пункты 1, 2 статьи 21).

Федеральный законодатель, устанавливая в пункте 3 статьи 21 названного закона на территории природных парков запрет деятельности, влекущей за собой изменение исторически сложившегося природного ландшафта, снижение или уничтожение экологических, эстетических и рекреационных качеств природных парков, нарушение режима содержания памятников истории и культуры, иных ограничений не предусматривает, указав, что в границах природных парков могут быть запрещены или ограничены виды деятельности, влекущие за собой снижение экологической, эстетической, культурной и рекреационной ценности их территорий (пункт 4 статьи 21 Федерального закона № 33-ФЗ).

Аналогичное ограничение содержится в статье 59 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Согласно статье 95 Земельного кодекса Российской Федерации на землях природных парков запрещается деятельность, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов и объектов и не предусмотренная федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Законом города Москвы от 5 мая 2010 г. № 17, которым утверждён Генеральный план г. Москвы (в силу части 3 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации является документом территориального планирования, обязательным для органов государственной власти и местного самоуправления при принятии решений и их реализации (часть 3 статьи 9 названного кодекса), предусмотрено строительство Бутовской линии метрополитена на участке от станции «Улица Старокачаловская» до станции «Битцевский парк» и тупиков за станцией «Улица Старокачаловская», то есть деятельность, не связанная с назначением природного парка (раздел 3.6).

Приведённые законоположения подтверждают обоснованность вывода суда об отсутствии противоречий между оспариваемыми нормативными правовыми актами и федеральным законодательством.

Судебная коллегия не может не согласиться с суждением суда о соответствии оспариваемых норм региональным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Из сопоставительного анализа положений частей 1 и 2 статьи 30 Закона Москвы № 48, регулирующих режимы охраны особо охраняемых природных территорий в г. Москве, следует, что на указанных территориях в соответствии с зонированием выделяются участки, на которых исключается хозяйственная деятельность (часть 1), а также участки, категория и режим

охраны и использования которых позволяют осуществление таковой при условии отсутствия причинения вреда природным объектам (часть 2).

Более того, не исключается возведение объектов капитального строительства, не связанных с использованием особо охраняемой природной территории, если будет получено положительное заключение государственной экспертизы (абзац третий части 2 статьи 30 Закона Москвы № 48).

При таком правовом регулировании Правительство Москвы с учётом приведённых нормативных правовых актов в пределах предоставленных полномочий, действуя в публичных интересах, вправе было внести в Положение о природно-историческом парке «Битцевский лес» оспариваемое изменение.

То обстоятельство, что в части 3 названной нормы в перечне деятельности, разрешаемой на особо охраняемой природной территории, не являющемся исчерпывающим, не указано строительство сооружений, используемых в целях обеспечения функционирования метрополитена, не свидетельствует о противоречии оспариваемых нормативных правовых актов законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Правильным является заключение суда первой инстанции о том, что постановление Правительства Москвы от 14 февраля 2012 г. № 40-ПП не относится к инструктивно-методическим или нормативно-техническим документам в области охраны окружающей среды, поскольку не устанавливает технические требования при осуществлении хозяйственной или иной деятельности, а также не содержит норм об изменении границ и площади особо охраняемой природной территории.

Данный вывод согласуется с положениями статьи 1 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», содержащими понятие экологической экспертизы, и предписаниями статьи 12 данного Федерального закона, определяющими исчерпывающий перечень объектов государственной экологической экспертизы регионального уровня, не предусматривающий в качестве такового нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Ссылка в жалобе на постановление Правительства Москвы от 8 мая 2007 г. № 336-ПП «Об объектах государственной экологической экспертизы регионального уровня» (вместе с «Перечнем объектов государственной экологической экспертизы регионального уровня в городе Москве») в обоснование довода об обязательности проведения государственной экологической экспертизы оспариваемого регионального нормативного правового акта является несостоятельной.

Действительно, пункт 1 указанного постановления Правительства Москвы включает в перечень объектов государственной экологической экспертизы нормативы, методики, правила, инструкции, регламентирующие

деятельность на территориях с особым природным статусом, в том числе территориях природного комплекса и особо охраняемых природных территориях регионального значения; нормы, правила, методики, инструкции, регулирующие градостроительную, строительную, хозяйственную и иную деятельность в части охраны окружающей среды.

Между тем постановление Правительства Москвы от 14 февраля 2012 г. № 40-ПП не содержит перечисленных положений, в связи с чем проект названного правового акта не подлежал государственной экологической экспертизе.

Ссылка в жалобе на противоречие оспариваемых актов части 3 статьи 21 Федерального закона № 33-ФЗ, содержащей запрет на осуществление деятельности, влекущей изменение исторически сложившегося ландшафта особо охраняемых природных территорий, несостоятельна, поскольку в материалах дела отсутствуют сведения о том, что возведение отдельно расположенных или встроенных сооружений на поверхности земли, используемых в целях обеспечения функционирования метрополитена, повлечёт указанное последствие.

Из положительного заключения государственной экологической экспертизы материалов проектной документации «Бутовская линия от станции «Улица Старокачаловская» до проектируемой станции «Битцевский парк» и тупики за станцией «Улица Старокачаловская», предусматривающей возведение трёх вентиляционных киосков в административно-хозяйственной и прогулочной функциональных зонах природно-исторического парка, то есть за пределами заповедной зоны, следует, что представленные материалы соответствуют экологическим требованиям, установленным законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования. Из содержания заключения следует, что вентиляционные киоски проектируемой ветки метро планируется разместить в административно-хозяйственной и прогулочной функциональных зонах природно-исторического парка, то есть участки, запроектированные под строительство вентиляционных киосков, вынесены за пределы заповедной зоны.

Утверждение в жалобе о наличии по проекту строительства метрополитена отрицательного заключения федеральной государственной экспертизы нельзя признать убедительным, как не подтверждённое какими-либо доказательствами.

Не основан на материалах дела и положениях действующего законодательства довод об изменении оспариваемыми нормативными правовыми актами целевого и функционального назначения участков земли, предназначенных для строительства вентиляционных киосков.

Апелляционная жалоба не содержит доводов, опровергающих выводы суда, оснований для её удовлетворения и отмены судебного постановления Судебная коллегия не находит.

Отсутствие в решении суда правовой оценки по всем позициям, высказанным заявителем, не влечёт отмену законного решения суда, поскольку в силу пункта 3 статьи 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации нарушение или неправильное применение норм процессуального права является основанием для изменения или отмены решения суда первой инстанции только в том случае, если это нарушение привело или могло привести к принятию неправильного решения.

С учётом того, что судом первой инстанции таких нарушений допущено не было, оснований для отмены законного судебного акта не имеется.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,

определила:

решение Московского городского суда от 25 декабря 2012 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Межрегиональной общественной благотворительной организации «Общество защиты прав потребителей и охраны окружающей среды «ПРИНЦИПЬ» - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

