



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 83-АПГ13-10

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

25 сентября 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Еременко Т.И.,  
судей Анишиной В.И. и Ксенофонтовой О.А.  
при секретаре Акулове Д.Г.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Кочегаровой Н.Л. и Риц Д.Б. о признании недействующими отдельных положений постановлений Брянской областной Думы от 24 июля 2003 г. № 3-1015 «О внесении изменений и дополнений в приложение 1 (паспорт памятников природы) к постановлению Брянской областной Думы от 28 февраля 2001 г. № 3-77 «О признании утратившим силу постановления Брянской областной Думы от 28 мая 1998 г. № 2-460 и о внесении изменений и дополнений в постановление Брянской областной Думы от 8 сентября 1994 г. № 34 «Об объявлении оврагов Верхний и Нижний Судки с родниками и бровками (Брянские балки) в г. Брянске памятниками природы областного значения», от 3 августа 2006 г. № 4-791 «О внесении изменений в постановление Брянской областной Думы от 08 сентября 1994 г. № 34 «Об объявлении оврагов Верхний и Нижний Судки с родниками, бровками и отвершками (Брянские балки) в г. Брянске памятниками природы областного значения», от 26 апреля 2007 г. № 4-1237 «О согласовании изменения границ охранной зоны памятников природы областного значения оврагов Верхний и Нижний Судки с родниками, бровками и отвершками (Брянские балки) в г. Брянске и постановления администрации Брянской области от 17 мая 2007 г. № 354 «Об утверждении паспорта памятников природы Верхний и Нижний Судки с родниками, бровками и отвершками (Брянские балки) в

г. Брянске» по апелляционным жалобам Брянской областной Думы и правительства Брянской области на решение Брянского областного суда от 23 апреля 2013 г., которым заявление Кочегаровой Н.Л. и Риц Д.Б. удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., объяснения представителей Брянской областной Думы Чумакова В.Н. и Гурова В.И., Правительства Брянской области Зубаревой К.В., Департамента природных ресурсов и экологии Брянской области Щербака С.И. и Мотылева С.В., Управления имущественных отношений Брянской области Савенко О.В., поддержавших доводы апелляционных жалоб, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

#### установила:

в целях сохранения уникального природного ландшафта г. Брянска - оврагов Верхний и Нижний Судки с родниками и бровками, более рационального их использования в экологическом, рекреационном, оздоровительном и природоохранном отношении и в соответствии с Генеральным планом г. Брянска Брянской областной Думой 8 сентября 1994 г. принято постановление № 34 «Об объявлении оврагов Верхний и Нижний Судки с родниками и бровками (Брянские балки) в г. Брянске памятниками природы областного значения».

Пунктом 1 указанного Постановления овраги Верхний и Нижний Судки с родниками и бровками в г. Брянске (Брянские балки) объявлены памятниками природы областного значения; пунктами 3 и 4 данного акта утверждены паспорт памятника природы Брянских балок (приложение 1) и план границ памятников природы областного значения «Овраги Верхний и Нижний Судки с родниками и бровками (Брянские балки) в г. Брянске», их охранной зоны и территории ограниченной эксплуатации.

Постановлением Брянской областной Думы от 3 августа 2006 г. № 4-791 в постановление Брянской областной Думы от 8 сентября 1994 г. № 34 внесены изменения: в разделе II «Описание границ памятников природы и их охранной зоны» приложения 1 строки:

«дом № 54 по пр. Ленина - юго-восточный фасад  
дом № 46 по пр. Ленина - юго-восточный фасад»  
заменены строками:

«дом № 17 по пер. Октябрьский - западный фасад

Далее граница идет по линии, соединяющей высотную отметку 186,00 (по карте)

дом № 5 по Пятницкому туп. - восточный фасад».

28 февраля 2001 г. Брянской областной Думой издано постановление № 3-77, которым признано утратившим силу постановление Брянской областной Думы от 28 мая 1998 г. № 2-460 и внесены изменения и дополнения в постановление Брянской областной Думы от 8 сентября 1994г. № 34, в частности:

в названии Постановления и далее по его тексту в наименовании памятника природы слова «с родниками и бровками» заменены словами «с родниками, бровками и отвершками»; пункт 3 после слова «балок» дополнен словами «(приложение 1)»; пункт 4 изложен в новой редакции: «4. Утвердить план границ памятников природы областного значения «Овраги Верхний и Нижний Судки с родниками, бровками и отвершками (Брянские балки) в г. Брянске», их охранной зоны и территории ограниченной эксплуатации (приложение 2)»; Паспорт памятника природы изложен в новой редакции согласно приложению 1.

Брянской областной Думы 24 июля 2003 г. принято постановление № 3-1015 «О внесении изменений и дополнений в приложение 1 (паспорт памятников природы) к постановлению Брянской областной Думы от 28 февраля 2001 г. № 3-77 «О признании утратившим силу постановления Брянской областной Думы от 28 мая 1998 г. № 2-460 и о внесении изменений и дополнений в постановление Брянской областной Думы от 8 сентября 1994г. № 34 «Об объявлении оврагов Верхний и Нижний Судки с родниками и бровками (Брянские балки) в г. Брянске памятниками природы областного значения».

Так, согласно пункту 5 указанного постановления № 3-1015 Брянская областная Дума постановила внести в приложение 1 (Паспорт памятников природы) к Постановлению Брянской областной Думы от 28 февраля 2001г. № 3-77 следующие изменения и дополнения:

в последнем абзаце раздела V «Допустимые виды использования памятников природы» после слов «в хозяйственных целях» поставить запятую и дополнить текст словами: «включая завершение строительства, новое строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, инженерное обеспечение жилых строений и хозяйственно-бытовых построек, выполняемых с разрешения органов местного самоуправления».

26 апреля 2007 г. постановлением Брянской областной Думы № 4-1237 согласованы изменения границ охранной зоны памятников природы областного значения оврагов Верхний и Нижний Судки с родниками, бровками и отвершками (Брянские балки) в г. Брянске, в соответствии с которыми граница охранной зоны Балки Нижний Судок на участке между домами № 3 по пер. Центральному и № 30 по ул. Пролетарская (северный угол) определяется линией, соединяющей следующие ориентиры:

- дом № 3, пер. Центральный;
- дом № 26, ул. Пролетарская - южный угол;
- дом № 42, ул. Луначарского - южный угол;

дом № 30, ул. Пролетарская - северный угол.

Постановлением администрации Брянской области от 17 мая 2007 г. № 354 «Об утверждении паспорта памятников природы Верхний и Нижний Судки с родниками, бровками и отвершками (Брянские балки) в г.Брянске» утвержден паспорт памятников природы Верхний и Нижний Судки с родниками, бровками и отвершками (Брянские балки) в г. Брянске.

Кочегарова Н.Л. и Риц Д.Б. обратились в суд с заявлением, уточнив требования, просили признать недействующими пункт 5 постановления Брянской областной Думы от 24 июля 2003 г. № 3-1015, постановления Брянской областной Думы от 3 августа 2006 г. № 4-791, от 26 апреля 2007г. № 4-1237 и постановление администрации Брянской области от 17 мая 2007г. № 354, ссылаясь на их противоречие статье 12 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», статьям 58 и 59 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральному закону от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», статьям 8 и 95 Земельного Кодекса Российской Федерации, пункту 1 статьи 2, пункту 4 статьи 3 и пункту 1 статьи 10 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

По мнению заявителей, оспариваемые ими акты противоречат целям природоохранного законодательства по сохранению и воспроизведению природных ресурсов, необходимых для обеспечения здоровой экологической среды обитания, нарушают их право на благоприятную окружающую среду. Кроме того, обжалуемыми Постановлениями часть земельных участков фактически выведена из территории особо охраняемых природных территорий, что привело к осуществлению массовой застройки, замусориванию и как следствие ухудшению экологической обстановки в городе. Различного рода строительные работы, которые производились и производятся на этих участках, влекут за собой нарушение компонентов природной среды и установленного режима в охранной зоне особо охраняемой природной территории - памятнике природы.

Решением Брянского областного суда от 23 апреля 2013 г. заявление Кочегаровой Н.Л. и Риц Д.Б. удовлетворено.

Определением Брянского областного суда от 17 июня 2013 г. удовлетворены заявления правительства Брянской области и Брянской областной Думы о восстановлении пропущенного процессуального срока на подачу апелляционной жалобы на решение суда от 23 апреля 2013 г.

В апелляционных жалобах Брянская областная Дума и правительство Брянской области просят решение отменить, принять по делу новое решение об оставлении без удовлетворения заявления Риц Д.Б. и Кочегаровой Н.Л.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

Согласно пункту «д» части 1 статьи 72 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.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Подпунктом 8 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. №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 соответствии с пунктом 1 статьи 58 Федерального закона от 10 января 2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды», преамбулой к Федеральному закону от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, находятся под особой охраной. Для охраны таких природных объектов устанавливается особый правовой режим, в том числе создаются особо охраняемые природные территории. Особо охраняемые природные территории относятся к объектам общенационального достояния.

Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» определено, что особо охраняемыми природными территориями являются участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

Статьей 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» установлены категории и виды особо охраняемых природных территорий, к ним, в том числе, отнесены и памятники природы. Этой же нормой предусмотрено, что особо охраняемые природные территории регионального значения являются собственностью субъектов Российской Федерации и находятся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации; особо охраняемые природные территории регионального значения определяются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Также указанным законом установлен порядок признания территорий, занятых памятниками природы, особо охраняемыми территориями (статья 26) и установлен режим особой охраны памятников природы (статья 27).

Согласно паспорту памятника природы Брянские балки - Верхний и Нижний Судки с родниками и бровками, утвержденного постановлением Брянской областной Думы 8 сентября 1994 г. № 34, Верхний и Нижний Судки относятся к зоне охраняемого ландшафта, установленного на основании природных условий города с учетом влияния на историческую среду археологических памятников. В зоне охраняемого ландшафта берегаются элементы природной среды, являющиеся частью исторического комплекса.

Площадь, занимаемая Брянскими балками и бровками - около 150 га. Охранная зона - ширина 100 метров на всем протяжении бровок, около 30 га.

На территории памятников природы Брянских балок запрещается вырубка зеленых насаждений, снятие растительного грунта, распашка новых территорий, строительство новых сооружений, в том числе гаражей, загрязнение свалками и неочищенными стоками, ограничиваются земляные работы, принимаются меры по улучшению питания транзитных подземных водотоков.

При этом согласно генеральному плану г. Брянска, утвержденному решением областной администрации от 25 апреля 1994 г. № 31, территории застройки, расположенные в оврагах, объявляются зоной особого строительного режима с запрещением нового жилищного строительства и достройки, с постепенным по мере амортизации выморачиванием жилья и расселением жителей на экологически благоприятных территориях.

Судом установлено, что оспариваемыми постановлениями Брянской областной Думы от 3 августа 2006г. № 4-791 и от 26 апреля 2007 г. № 4-1237 изменены границы охранной зоны памятника природы; постановлением администрации Брянской области от 17 мая 2007 г. № 354 также из состава территории, ранее объявленной памятниками природы - Балка Нижний Судок исключена её часть.

Кроме того, постановлением Брянской областной Думы от 24 июля 2003 г. № 3-1015 разрешено новое строительство, реконструкция,

капитальный ремонт, инженерное обеспечение жилых строений и хозяйственно-бытовых построек, а также завершать строительство на территории природного памятника.

Разрешая заявление, суд пришел к выводу, что в оспариваемых актах сфера возможной деятельности на землях памятника природы расширена, а ограничительные меры сужены по сравнению с установленными постановлением Брянской областной Думы от 8 сентября 1994г. № 34 и гарантированными федеральным законодательством.

Оспариваемой нормой на территории указанного памятника природы разрешено осуществление видов деятельности, воздействующих на природную среду, в том числе хозяйственной деятельности, включая завершение строительства, новое строительство, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, что противоречит положениям федерального законодательства, запрещающего всякую деятельность, влекущую за собой нарушение сохранности памятников природы (статья 27 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»).

Кроме того, суд установил, что основной причиной изменения границ и режима охраны памятника явилось ведение хозяйственной и иной деятельности.

При таких обстоятельствах, оспариваемые акты правомерно признаны недействующими, поскольку Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» не предусмотрен порядок изменения режима охраны таких памятников природы, в том числе не допустимо разрешение деятельности, влекущей за собой нарушение сохранности памятников природы. Изменение границ территорий памятника в любом случае представляет собой изменение режима охраны таких территорий, что также является недопустимым по федеральному законодательству.

В соответствии с положениями статей 25, 26, 27 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» памятники природы - уникальные, невозполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения. Памятники природы могут быть федерального, регионального значения. Объявление конкретных объектов памятниками природы регионального значения и утверждение их границ осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации. На территориях, на которых находятся памятники природы, и в границах их охранных зон запрещается всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы.

Таким образом, памятник природы овраги Верхний и Нижний Судки с родниками и бровками (Брянские балки) в г. Брянске, признанный таковым в установленном порядке, подлежит охране в соответствии с изложенными выше нормами федерального законодательства как

памятник природы регионального значения. Федеральным законодательством не предоставлено органам государственной власти субъекта право на принятие актов, влекущих за собой нарушение сохранности памятников.

Следовательно, режим его охраны и границы, в том числе самого памятника и его охранных зон, не могут быть изменены нормативным правовым актом субъекта, если не установлено в надлежащем порядке, что он (либо его часть) не является памятником природы (утратил свое значение, либо его статус установлен не в соответствии с законом), на что органы государственной власти Брянской области, принявшие оспариваемые нормативные правовые акты не ссылались в судебном заседании и доказательств чему не представили.

Не может быть принят довод апелляционных жалоб о фактическом изменении границ памятника природы вследствие природных явлений (оползней, подмывов и т.п.), поскольку надлежащих доказательств таких фактов суду не представлено.

Поскольку при принятии оспариваемых постановлений были нарушены положения федерального закона Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», суд пришел к правильному выводу об удовлетворении заявления Кочегаровой Н.Л. и Риц Д.Б.

Апелляционные жалобы не содержат доводов, которые в соответствии со статьёй 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации могли бы являться основанием для отмены решения суда.

Между тем, несмотря на то, что в заявлении, адресованном суду, Кочегарова Н.Л. и Риц Д.Б. просили признать недействующими пункт 5 постановления Брянской областной Думы от 24 июля 2003 г. № 3-1015 и постановление от 3 августа 2006 г. № 4-791, которыми внесены изменения и дополнения в постановление Брянской областной Думы от 28 февраля 2001 г. № 3-77 «О признании утратившим силу постановления Брянской областной Думы от 28 мая 1998 г. № 2-460 и о внесении изменений и дополнений в постановление Брянской областной Думы от 8 сентября 1994 г. № 34 «Об объявлении оврагов Верхний и Нижний Судки с родниками и бровками (Брянские балки) в г. Брянске памятниками природы областного значения» и в постановление Брянской областной Думы от 8 сентября 1994 г. № 34 «Об объявлении оврагов Верхний и Нижний Судки с родниками, бровками и отвершками (Брянские балки) в г.Брянске памятниками природы областного значения», фактически предметом оспаривания являлись последний абзац раздела V «Допустимые виды использования памятников природы» Паспорта памятников природы, утвержденного Постановлением Брянской областной Думы от 28 февраля 2001 г. № 3-77 (в редакции постановления Брянской областной Думы от 24 июля 2003 г. № 3-1015) и нормы раздела II «Описание границ памятников природы и их охранной зоны» приложения 1, утвержденного постановлением Брянской областной Думы от 8 сентября 1994 г. № 34 (в

редакции постановления Брянской областной Думы от 3 августа 2006 г. № 4-791), что и было рассмотрено Брянским областным судом, поскольку судом проведена проверка действующих норм областного законодательства, а признается действующим и подлежит проверке именно первоначальный нормативный правовой акт в редакциях актов, принятых в его дополнение и изменение.

В связи с изложенным, применительно к рассмотренным требованиям Судебная коллегия находит необходимым уточнить резолютивную часть решения суда.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 327, 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Брянского областного суда от 23 апреля 2013 года оставить без изменения, изложив резолютивную часть решения в следующей редакции:

признать недействующими с момента вступления решения суда в законную силу:

- раздел II «Описание границ памятников природы и их охранной зоны» в части слов «дом № 17 по пер. Октябрьский - западный фасад

Далее граница идет по линии, соединяющей высотную отметку 186,00 (по карте)

дом № 5 по Пятницкому туп. - восточный фасад»,

и последний абзац раздела V «Допустимые виды использования памятников природы» в части слов «включая завершение строительства, новое строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, инженерное обеспечение жилых строений и хозяйственно-бытовых построек, выполняемых с разрешения органов местного самоуправления» приложения №1 (Паспорт памятников природы) к постановлению Брянской областной Думы от 8 сентября 1994 г. № 34 «Об объявлении оврагов Верхний и Нижний Судки с родниками, бровками и отвершками (Брянские балки) в г. Брянске памятниками природы областного значения» (в редакции постановлений Брянской областной Думы от 24 июля 2003г. № 3-1051 и от 3 августа 2006 г. № 4-791);

- постановление Брянской областной Думы от 26 апреля 2007 г. № 4-1237 «О согласовании изменения границ охранной зоны памятников природы областного значения оврагов Верхний и Нижний Судки с родниками, бровками и отвершками (Брянские балки) в г. Брянске»;

- постановление администрации Брянской области от 17 мая 2007 г. № 354 «Об утверждении паспорта памятников природы Верхний и Нижний Судки с родниками, бровками и отвершками (Брянские балки) в

г. Брянске» (в редакции постановлений администрации Брянской области от 25.12.2007 №1046, от 11.04.2008 №338, от 22.12.2008 №1194, от 30.11.2010 №1212).

Апелляционные жалобы Брянской областной Думы и Правительства Брянской области оставить без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи