ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ16-223

А П Е Л Л Я Ц И О Н Н О Е О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 7 июля 2016 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Зайцева В.Ю.,
членов коллегии	Горшкова В.В.,
	Асташова С.В.
при секретаре	Жигалове Д.Ю.
с участием прокурора	Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению отделения международной неправительственной некоммерческой организации «Совет Гринпис» (далее – ОМННО «Совет Гринпис») о признании частично недействующими приложений 1, 2 к приказу Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 29 октября 2015 г. № 451 «О внесении изменений в Положение о Сочинском национальном парке, утверждённое приказом Минприроды России от 27 сентября 2013 г. № 411»

по апелляционной жалобе ОМННО «Совет Гринпис» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2016 г., которым в удовлетворении заявленного требования отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей ОМННО «Совет Гринпис» Блатовой О.Д., Злотниковой Т.В., поддержавших доводы апелляционной жалобы, объяснения представителей Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации Иванова С.В. и Пеньковского М.Н.,

возражавших против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее – Минприроды России) от 29 октября 2015 г. № 451 (далее – Приказ от 29 октября 2015 г. № 451) внесены изменения в Положение о Сочинском национальном парке, утверждённое приказом Минприроды России от 27 сентября 2013 г. № 411 (далее – Положение).

Согласно пунктам 1.3 и 1.4 данного приказа в его приложениях 1 и 2 соответственно приведены новые редакции приложений 1 и 2 к Положению, которые содержат состав и описание границ функциональных зон Сочинского национального парка (приложение 1), карту-схему функционального зонирования территории Сочинского национального парка (приложение 2).

Изложенная в приложении 1 к Приказу от 29 октября 2015 г. № 451 новая редакция приложения 1 к Положению предусматривает кроме прочего изменения в виде исключения кварталов 92, 94, части кварталов 83, 83–85, 87, 88 Краснополянского участкового лесничества из особо охраняемой зоны и включения их в рекреационную зону; исключения кварталов 91, 93, 95, 96, 98–109, части квартала 97 Краснополянского участкового лесничества, кварталов 23, 37–39, части кварталов 34, 35, 36, 43–52 Аибгинского участкового лесничества из заповедной зоны и включения их в рекреационную зону; исключения квартала 71 Макопсинского участкового лесничества из территории национального парка в составе особо охраняемой зоны.

Новая редакция приложения 2 к этому же приказу соответственно отображает на карте-схеме функционального зонирования территории Сочинского национального парка кварталы 91–96, 98–109, часть кварталов 83, 83–85, 87, 88, 97 Краснополянского участкового лесничества, кварталы 23, 37–39, часть кварталов 34, 35, 36, 43–52 Аибгинского участкового лесничества в составе рекреационной зоны и не имеет отображения на карте-схеме функционального зонирования территории Сочинского национального парка квартала 71 Макопсинского участкового лесничества.

Нормативный правовой акт зарегистрирован 24 ноября 2015 г. в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), регистрационный номер 39813, опубликован 25 ноября 2015 г. на «Официальном интернет-портале правовой информации» http://www.pravo.gov.ru.

ОМНО «Совет Гринпис» обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании частично не действующими приложений 1, 2 к Приказу от 29 октября 2015 г. № 451, ссылаясь на то, что в оспариваемой части нормативный правовой акт противоречит абзацу двадцать третьему статьи 3, абзацам седьмому, восьмому,

двенадцатому пункта 1 статьи 12, пункту 4 статьи 58, пункту 1 статьи 60 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», статье 5, пункту 3 статьи 12, пункту 3 статьи 16 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», части второй статьи 24 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», абзацу первому пункта 3 статьи 95 Земельного кодекса Российской Федерации, абзацу второму пункта 28 Положения о национальных природных парках Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 10 августа 1993 г. № 769. Административный истец просил признать не действующими приложение 1 к Приказу от 29 октября 2015 г. № 451 в части исключения кварталов 92, 94, части кварталов 83, 83–85, 87, 88 Краснополянского участкового лесничества из особо охраняемой зоны и включения их в рекреационную зону; исключения кварталов 91, 93, 95, 96, 98–109, части квартала 97 Краснополянского участкового лесничества, кварталов 23, 37-39, части кварталов 34, 35, 36, 43–52 Аибгинского участкового лесничества из заповедной зоны и включения их в рекреационную зону; исключения квартала 71 Макопсинского участкового лесничества из территории национального парка в составе особо охраняемой зоны; приложение 2 к этому же приказу в части отображения на карте-схеме функционального зонирования территории Сочинского национального парка кварталов 91–96, 98–109, части кварталов 83, 83–85, 87, 88, 97 Краснополянского участкового лесничества, кварталов 23, 37–39, части кварталов 34, 35, 36, 43–52 Аибгинского участкового лесничества как включённых в рекреационную зону; неотображения на карте-схеме функционального зонирования территории Сочинского национального парка квартала 71 Макопсинского участкового лесничества. При этом указывает, что перевод перечисленных территорий из заповедных и особо охраняемых зон в рекреационную зону допускает строительство линейных и иных объектов, связанных с осуществлением рекреационной деятельности, развитием физической культуры и спорта, размещением объектов туристской индустрии, допускает спортивную и любительскую охоту, что приведет к разрушению среды обитания в Сочинском национальном парке большого количества редких и исчезающих видов животных и растений, занесённых в Красную книгу Российской Федерации, сведения о которых размещены в тексте поданной в 2014 году Российской Федерацией в Центр всемирного наследия ЮНЕСКО заявке (ре-номинации) на значительное изменение границ объекта всемирного наследия «Западный Кавказ».

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2016 г. административное исковое заявление ОМНО «Совет Гринпис» оставлено без удовлетворения.

Решение суда об оспаривании приложений 1, 2 к Приказу от 29 октября 2015 г. № 451 в части исключения квартала 71 Макопсинского участкового лесничества из территории национального парка административным истцом не обжалуется. В остальной части ОМНО «Совет Гринпис» полагает решение суда первой инстанции незаконным и необоснованным, вынесенным при

неправильном применении норм материального права, а также с нарушением норм процессуального права. По этим основаниям ОМНО «Совет Гринпис» просит отменить данное решение суда в указанной части. Полагает, что при вынесении обжалованного в части решения, суд первой инстанции не оценил доводы административного истца о природоохранной ценности Сочинского национального парка и разрушительном характере для окружающей природной среды принятого решения об изменении зонирования его территории.

В письменных возражениях представитель Минприроды России не согласен с доводами апелляционной жалобы ОМНО «Совет Гринпис», полагает, что отсутствуют основания для его отмены или изменения.

Представитель Министерства юстиции Российской Федерации в судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не явился, о времени и месте судебного разбирательства извещен в установленном законом порядке, просил рассмотреть дело в отсутствие представителя данного министерства, оставив апелляционную жалобу без удовлетворения.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для её удовлетворения.

Отношения в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий в целях сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучения естественных процессов в биосфере и контроля за изменением её состояния, экологического воспитания населения регулируются Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ), подпунктом «б» пункта 2 статьи 2 которого к категории особо охраняемых природных территорий отнесены национальные парки.

Пунктом 4 статьи 12 названного федерального закона определено, что положение о национальном парке утверждается федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого он находится.

Сочинский национальный парк создан по постановлению Совета Министров РСФСР от 5 мая 1983 г. № 214 «О создании Сочинского государственного природного национального парка», расположен на территориях муниципального образования город-курорт Сочи и Туапсинского района Краснодарского края. Границы парка утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2013 г. № 534 «О расширении территории Сочинского национального парка», согласно которому его площадь составляет 208 599,85 га.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2008 г. № 2055-р, которым утверждён перечень особо охраняемых природных территорий федерального значения, находящихся в ведении Минприроды

России, Сочинский национальный парк (Краснодарский край) передан в ведение Минприроды России.

Положение о Сочинском национальном парке утверждено приказом Минприроды России от 27 сентября 2013 г. № 411.

29 октября 2015 г. Минприроды России издало оспоренный в части приказ № 451, который вносит изменения в Положение.

Данный правовой акт прошел государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации и официально опубликован.

При таких данных суд первой инстанции правильно исходил из того, что Приказ от 29 октября 2015 г. № 451 издан Минприроды России в пределах его полномочий, правила введения нормативного правового акта в действие соблюдены.

В соответствии с пунктом 1 статьи 12 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ в границах национальных парков выделяются зоны, в которых природная среда сохраняется в естественном состоянии и запрещается осуществление любой не предусмотренной данным федеральным законом деятельности, и зоны, в которых ограничивается экономическая и иная деятельность в целях сохранения объектов природного и культурного наследия и их использования в рекреационных целях.

Пунктом 1 статьи 15 этого же федерального закона предусмотрено, что в целях установления режима национального парка осуществляется зонирование его территории с выделением в том числе заповедной зоны, которая предназначена для сохранения природной среды в естественном состоянии и в границах которой запрещается осуществление любой экономической деятельности; особо охраняемой зоны, которая предназначена для сохранения природной среды в естественном состоянии и в границах которой допускаются проведение экскурсий, посещение такой зоны в целях познавательного туризма; рекреационной зоны, которая предназначена для обеспечения и осуществления рекреационной деятельности, развития физической культуры и спорта, а также размещения объектов туристской индустрии, музеев и информационных центров.

При этом порядок осуществления функционального зонирования территории национальных парков, а также критерии отнесения определенной части национального парка к той или иной функциональной зоне закон не устанавливает.

Дифференцированный режим особой охраны (функциональное зонирование) национальных парков устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (пункт 5 статьи 15 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ, пункты 6, 11 Положения о национальных природных парках Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 10 августа 1993 г. № 769).

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции правильно исходил из того, что исключение кварталов 92, 94, части кварталов 83, 83–85, 87, 88 Краснополянского участкового лесничества из особо охраняемой зоны и включение их в рекреационную зону, а также

исключение кварталов 91,93,95, 96, 98–109, части квартала 97 Краснополянского участкового лесничества, кварталов 23, 37–39, части кварталов 34, 35, 36, 43–52 Аибгинского участкового лесничества из заповедной зоны и включение их в рекреационную зону не противоречит приведённым выше законоположениям, которые не содержат запрета на изменение границ функционального зонирования, за исключением случаев уменьшения площадей заповедной и особо охраняемых зон.

Поскольку в силу статьи 13 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ к основным задачам, возлагаемым на национальные парки, относится не только сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов, историко-культурных объектов, экологическое просвещение населения, разработка и внедрение научных методов охраны природы и экологического просвещения, осуществление государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов, но и создание условий для регулируемого туризма и отдыха (подпункт «г»), ссылки административного истца на то, что предполагаемое использование рекреационных зон национального парка, в том числе для регулируемого туризма и отдыха, не соответствует требованиям закона и нарушает право граждан на пользование ресурсами национального парка как объекта общенационального достояния, несостоятельны.

Предусмотренное Приказом от 29 октября 2015 г. № 451 изменение функционального назначения отдельных участков не привело к изменению как общей площади Сочинского национального парка (208 599,85 га), так и площадей заповедной зоны (63 974,2 га) и особо охраняемой зоны (35 869,2 га), определённых Приказом от 27 сентября 2013 г. № 411, что полностью согласуется с требованием пункта 1.1 статьи 15 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ, согласно которому уменьшение площади заповедной зоны и площади особо охраняемой зоны не допускается.

Кроме того, независимо от установленного дифференцированного режима особой охраны на территориях национальных парков запрещается любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и которая противоречит целям и задачам национального парка (пункт 2 статьи 15 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ), а также деятельность, ведущая к сокращению численности растений, животных и других организмов, относящихся к видам, занесённым в Красную книгу Российской Федерации и красные книги субъектов Российской Федерации, и ухудшающая среду их обитания (пункт 1 статьи 60 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»).

Аналогичные требования охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира закреплены и в части второй статьи 24 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», согласно которой действия, которые могут привести к гибели, сокращению численности или нарушению среды обитания объектов животного мира,

занесённых в Красные книги, не допускаются. Юридические лица и граждане, осуществляющие хозяйственную деятельность на территориях и акваториях, где обитают животные, занесённые в Красные книги, несут ответственность за сохранение и воспроизводство этих объектов животного мира в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Доводы административного истца о разрушительном характере для окружающей природной среды принятого решения об изменении распределения зон территории Сочинского национального парка, судом первой инстанции рассматривались и правильно были признаны несостоятельными, поскольку, как уже указывалось ранее, такое изменение зонирования предусмотрено федеральным законом, а любая хозяйственная деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, обязывает осуществляющих её лиц соблюдать соответствующие общеобязательные требования, включая сохранение объектов растительного и животного мира.

Кроме того, в силу пункта 7.1 статьи 11 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» проектная документация объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения, является объектом государственной экологической экспертизы федерального уровня, и последующая реализация упомянутой деятельности возможна лишь при положительном заключении такой экспертизы (статья 18 Федерального закона «Об экологической экспертизе»).

Ссылки ОМННО «Совет Гринпис» о противоречии оспариваемых нормативных правовых предписаний международным договором – Конвенции о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г.) и Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16 ноября 1972 г.) необоснованны, поскольку данные правовые акты непосредственно не регулируют рассматриваемые правоотношения по определению функционального зонирования территории национальных парков.

Высказанные административным истцом предположения о возможных в будущем нарушениях природоохранного законодательства при осуществлении разрешенного вида деятельности на участках рекреационной зоны национального парка, не могут свидетельствовать о незаконности обжалованного решения суда, осуществившего проверку в порядке абстрактного нормоконтроля оспоренных правовых положений на соответствие законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Указания в апелляционной жалобе на то, что принятые изменения функционального зонирования территории Сочинского национального парка не отвечают целям сохранения природных ресурсов, также не могут служить основанием к отмене обжалованного решения суда, поскольку решение вопросов целесообразности издания того или иного нормативного правового

акта, к чему по существу сводятся эти доводы апелляционной жалобы, к компетенции суда не относится.

Принимая обжалованное решение, суд первой инстанции правильно исходил из того, что оспариваемый в части нормативный правовой акт не противоречат федеральным законам и иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, был издан компетентным органом государственной власти в установленной форме, официально опубликован, а следовательно, не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца.

Оснований, предусмотренных законом для отмены решения суда в апелляционном порядке, не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2016 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу отделения международной неправительственной некоммерческой организации «Совет Гринпис» – без удовлетворения.

Председательствующий В.Ю. Зайцев

Члены коллегии В.В. Горшков

В.С. Асташов