ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ21-570

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 10 февраля 2022 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Манохиной Г.В.,
членов коллегии	Зайцева В.Ю.,
	Рыженкова А.М.
при секретаре	Шолгиной Н.И.
с участием прокурора	Гашуниной Н.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Дениелс» о признании частично недействующим пункта 2 границ округа горно-санитарной охраны курорта федерального значения Зеленоградск, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2018 г. № 188,

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью «Дениелс» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2021 г. по делу № АКПИ21-686, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя общества с ограниченной ответственностью «Дениелс» Вандышева А.Н., поддержавшего апелляционную жалобу, представителя Правительства Российской Федерации Шустова А.Б., возражавшего против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гашуниной Н.А., полагавшей апелляционную жалобу

необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2018 г. № 188 (далее также – Постановление) установлены границы округа горно-санитарной охраны курорта федерального значения Зеленоградск (приложение № 3 к Постановлению).

Нормативный правовой акт 28 февраля 2018 г. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и 5 марта 2018 г. официально опубликован в «Собрании законодательства Российской Федерации» № 10.

В пункте 2 приложения № 3 к Постановлению содержится текстовое и графическое описание местоположения границ первой зоны округа горно-санитарной охраны курорта федерального значения Зеленоградск с перечнем координат характерных точек этих границ.

Первый участок – зона охраны пляжей и прилегающей к ним акватории Балтийского моря – граница начинается от точки № 1 (x=380020.57, y=1181680.50) и идет по границе округа горно-санитарной охраны до точки № 339 (x=383102.31, y=1188999.58). От точки № 339 граница идет 990 метров вдоль леса, далее проходит 5800 метров в том же направлении вдоль берега, далее идет 1380 метров по северо-западной границе лесных кварталов до точки № 1. При этом первый участок первой зоны в системе координат МСК-39 включает в том числе точки № 404–417.

Общество с ограниченной ответственностью «Дениелс» (далее также – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением, в котором просило признать пункт 2 границ округа горно-санитарной охраны курорта федерального значения Зеленоградск не действующим в части, предусматривающей прохождение границы первого участка первой зоны указанного округа через точки № 404–417 (в системе координат МСК-39). В обоснование заявления ссылалось на то, что оспариваемое положение противоречит нормам Земельного кодекса Российской Федерации, вызывает неоднозначное толкование, ведет к возможности произвольного правоприменения, нарушает принцип равенства всех перед законом и судом, поскольку не учитывает фактического и разрешенного видов использования расположенных в названных точках земельных участков и объектов недвижимого имущества, приводит к их нахождению одновременно в первой и второй зонах округа горно-санитарной охраны.

В административном исковом заявлении указано, что Общество является собственником земельного участка с кадастровым номером 39:05:010102:35, имеющего разрешенное использование – под объект общественного питания, и расположенного на нем нежилого здания с кадастровым номером 39:05:010102:50 (объект общественного питания). Кроме того, согласно договору аренды земельного участка от 29 октября

2014 г. № 519-КЗО/2014, соглашению от 16 декабря 2020 г. о передаче прав и обязанностей по договору аренды административный истец является арендатором земельного участка с кадастровым номером 39:05:010102:44, расположенного по адресу: Калининградская обл., г. Зеленоградск, ул. Володарского. На данных земельных участках расположен принадлежащий Обществу комплекс отдыха, включающий в себя кафе, объект быстрого питания, спасательную станцию и автомобильную парковку. Исходя из заключения от 24 ноября 2020 г. № 1/10/11/20, подготовленного ООО «Центр кадастровых услуг», на территории указанных земельных участков месторождения минеральных вод (для скважин, источников), лечебных грязей, других полезных ископаемых, используемых в лечебных целях, наличие которых является основанием для установления режима первой зоны горно-санитарной охраны, отсутствуют.

В то же время из содержания пункта 2 приложения № 3 к Постановлению следует, что части поименованных земельных участков и объекта капитального строительства находятся в разных зонах горно-санитарной охраны. Так, часть здания и земельных участков находится в первой горно-санитарной зоне, где запрещено ведение какой-либо хозяйственной деятельности, а вторая часть здания и земельных участков – во второй зоне округа горно-санитарной охраны, где разрешено ведение хозяйственной деятельности. Нахождение упомянутых земельных участков одновременно в первой и во второй зонах округа горно-санитарной охраны противоречит их разрешенному и фактическому использованию, нарушает права Общества. При этом граница первой зоны округа горно-санитарной охраны курорта федерального значения Зеленоградск разделяет лишь указанные земельные участки, в то время как иные смежные земельные участки, также находящиеся в пользовании субъектов предпринимательской деятельности, границей первой зоны горно-санитарной охраны не разделяются. Административный истец полагал, что при установлении точных границ первой зоны округа горно-санитарной охраны курорта федерального значения Зеленоградск не были учтены существующие земельные участки и расположенные на них объекты капитального строительства, так как у Правительства Российской Федерации отсутствовала актуальная информация об их наличии в границах формируемых зон.

Правительство Российской Федерации административный иск не признало, указав в письменных возражениях, что Постановление издано в пределах предоставленных ему полномочий, а оспариваемое положение соответствует действующему законодательству и прав административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2021 г. в удовлетворении административного искового заявления административному истцу отказано.

В апелляционной жалобе Общество, не соглашаясь с таким решением, просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Ссылается на то, что суд первой инстанции не дал оценку представленному административным истцом заключению

кадастрового инженера ООО «Центр кадастровых услуг» от 24 ноября 2020 г. № 1/10/11/20. Считает ошибочным вывод суда первой инстанции о том, что зоны округов горно-санитарной охраны устанавливаются вне зависимости от фактического и разрешенного видов использования расположенных в этих зонах земельных участков, поскольку согласно пунктам 7, 17 Положения об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1996 г. № 1425, территория и режим округов санитарной и горно-санитарной охраны учитываются при разработке территориальных комплексных схем, схем функционального зонирования, схем землеустройства, проектов районной планировки и генеральных планов развития территорий, а развитие и застройка территорий в пределах округов санитарной и горно-санитарной охраны осуществляются в строгом соответствии с генеральным планом курорта федерального значения, утвержденным в установленном порядке.

В жалобе указано, что нахождение части земельных участков с кадастровыми номерами 39:05:010102:44 и 39:05:010102:35 в первой зоне округа горно-санитарной охраны курорта федерального значения Зеленоградск препятствует Обществу полноценно использовать эти земельные участки по назначению и вести хозяйственную деятельность в полном объеме с учетом положений действующего законодательства, в связи с чем границы первой зоны округа горно-санитарной охраны могут быть скорректированы на основании решения суда путем внесения соответствующих изменений в Постановление.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Правительство Российской Федерации просит в ее удовлетворении отказать, считая, что оснований для отмены решения суда первой инстанции, предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, не имеется.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая Обществу в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания пункта 2 границ округа горно-санитарной охраны курорта федерального значения Зеленоградск в оспариваемой части не действующим отсутствует.

Пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 29 марта 1999 г. № 359 курорты Зеленоградск и Светлогорск-Отрадное, расположенные в Калининградской области, признаны курортами федерального значения.

В силу пункта 2 статьи 16 Федерального закона от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» границы и режим округов санитарной (горно-санитарной) охраны, установленные для лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения, утверждаются Правительством Российской Федерации.

На основании приведенных норм действующего законодательства суд первой инстанции правомерно указал в решении, что Постановление, которым установлены границы и режим округа горно-санитарной охраны курорта федерального значения Зеленоградск, издано Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных ему полномочий.

Как установлено судом первой инстанции и подтверждается материалами административного дела, разработка проектов границ округов горно-санитарной охраны курортов федерального значения Зеленоградск и Светлогорск-Отрадное осуществлялась отделом гидрологии и охраны окружающей среды ЗАО «Курортпроект» за счет средств областного бюджета в рамках разработки схемы территориального планирования Калининградской области. При этом проекты округов горно-санитарной охраны указанных курортов согласованы со всеми уполномоченными органами государственной власти Российской Федерации, в том числе Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору. За счет средств областного бюджета также обеспечено выполнение ФГБУ «Российский научный центр медицинской реабилитации и курортологии» экспертизы проектов названных округов горно-санитарной охраны, согласно которой их границы соответствуют требованиям нормативных правовых актов, отвечают принципам установления зон горно-санитарной охраны в составе округов и условиям сложившейся инфраструктуры.

Из положений Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» следует, что природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности, а также курорты и их земли являются соответственно особо охраняемыми объектами и территориями. Их охрана осуществляется посредством установления округов санитарной (горно-санитарной) охраны, под которыми понимаются особо охраняемые территории с установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации режимом хозяйствования, проживания, природопользования, обеспечивающим защиту и сохранение природных лечебных ресурсов и лечебно-оздоровительной местности с прилегающими к ней участками от загрязнения и преждевременного истощения. Для лечебно-оздоровительных местностей и курортов, где природные лечебные ресурсы относятся к недрам (минеральные воды, лечебные грязи и другие), устанавливаются округа горно-санитарной охраны. В остальных случаях устанавливаются округа санитарной охраны. Внешний контур округа санитарной (горно-санитарной) охраны является границей

лечебно-оздоровительной местности, курорта, курортного региона (района) (абзац десятый статьи 1, пункт 1 статьи 16).

Пунктом 3 статьи 16 названного закона предусмотрено, что в составе округа санитарной (горно-санитарной) охраны выделяется до трех зон. При этом на территории первой зоны запрещаются проживание и все виды хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованиями и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях при условии применения экологически чистых и рациональных технологий.

В силу положений Земельного кодекса Российской Федерации земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов предназначены для лечения и отдыха граждан. В состав этих земель включаются земли, обладающие природными лечебными ресурсами, которые используются или могут использоваться для профилактики и лечения заболеваний человека. В целях сохранения благоприятных санитарных и экологических условий для организации профилактики и лечения заболеваний человека на землях территорий лечебно-оздоровительных местностей и курортов устанавливаются округа санитарной (горно-санитарной) охраны в соответствии с законодательством. Границы и режим округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов, имеющих федеральное значение, устанавливаются Правительством Российской Федерации (пункты 1, 2 статьи 96).

Округа санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов отнесены к зонам с особыми условиями использования территорий; в границах таких зон устанавливаются ограничения использования земельных участков, которые распространяются на все, что находится над и под поверхностью земель, если иное не предусмотрено законами о недрах, воздушным и водным законодательством, и ограничивают или запрещают размещение и (или) использование расположенных на таких земельных участках объектов недвижимого имущества и (или) ограничивают или запрещают использование земельных участков для осуществления иных видов деятельности, которые несовместимы с целями установления зон с особыми условиями использования территорий (пункт 2 статьи 104, пункт 15 статьи 105).

Зоны с особыми условиями использования территорий устанавливаются независимо от категорий земель и видов разрешенного использования земельных участков (пункт 23 статьи 106).

Исходя из приведенных законоположений несостоятельным является довод апелляционной жалобы о том, что границы первой зоны округа горно-санитарной охраны курорта федерального значения Зеленоградск неправомерно установлены без учета фактического и разрешенного видов использования расположенных в указанной зоне земельных участков.

Необоснованным является также утверждение административного истца о невозможности нахождения части принадлежащих ему земельных участков одновременно в первой и во второй зонах округа горно-санитарной

охраны курорта федерального значения Зеленоградск, поскольку действующее законодательство не содержит каких-либо ограничений относительно нахождения земельных участков одновременно в зонах с особыми условиями использования территорий различного вида, что следует из пункта 5 статьи 106 Земельного кодекса Российской Федерации. Согласно данной норме закона при пересечении границ различных зон с особыми условиями использования территорий действуют все ограничения использования земельных участков, установленные для каждой из таких зон, за исключением ограничений, препятствующих эксплуатации, обслуживанию и ремонту здания, сооружения, в связи с размещением которых была установлена одна из зон с особыми условиями использования территорий, при условии, что такие ограничения не установлены в целях охраны жизни граждан или обеспечения безопасности полетов воздушных судов.

Судом первой инстанции обоснованно отмечено, что Градостроительный кодекс Российской Федерации также разделяет понятия зон с особыми условиями использования территорий и территориальных зон (пункты 4, 7 статьи 1).

Названным кодексом предусмотрено, что границы территориальных зон должны отвечать требованию принадлежности каждого земельного участка только к одной территориальной зоне, за исключением земельного участка, границы которого в соответствии с земельным законодательством могут пересекать границы территориальных зон. При этом с учетом фактического использования земельных участков и объектов капитального строительства в границах территориальной зоны устанавливаются градостроительные регламенты, а не зоны с особыми условиями использования территорий (часть 4 статьи 30, пункт 1 части 2 статьи 36).

В силу части 3 статьи 34 Градостроительного кодекса Российской Федерации границы зон с особыми условиями использования территорий, границы территорий объектов культурного наследия, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации, могут не совпадать с границами территориальных зон.

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что суд первой инстанции не дал оценку представленному административным истцом заключению кадастрового инженера ООО «Центр кадастровых услуг» от 24 ноября 2020 г. № 1/10/11/20, не является поводом для отмены вынесенного судебного акта. Данное заключение, по существу, представляет собой частное мнение лица, являющегося его автором, и не может служить доказательством незаконности обжалуемого решения. Проверку оспариваемого положения нормативного правового акта Правительства Российской Федерации на предмет его соответствия нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, в силу норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» осуществляет Верховный Суд Российской Федерации.

Административный истец, указывая в апелляционной жалобе, что ввиду наличия препятствий для использования по назначению принадлежащих Обществу земельных участков, расположенных в первой зоне округа горно-санитарной охраны курорта федерального значения Зеленоградск, границы этой зоны могут быть скорректированы на основании решения Верховного Суда Российской Федерации путем внесения соответствующих изменений в Постановление, фактически просит суд осуществить нормативное правовое регулирование. Однако такие полномочия у суда отсутствуют.

Частью 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации определено, что в случае, если в связи с признанием судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части выявлена недостаточная правовая урегулированность административных и иных публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, суд вправе возложить на орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган, уполномоченную организацию или должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт, обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий нормативный правовой акт, признанный не действующим полностью или в части. По настоящему административному делу предусмотренных названным законоположением обстоятельств для возложения судом на орган государственной власти обязанности осуществить нормативное правовое регулирование не имеется.

Суд первой инстанции принял решение с учетом правовых норм, регулирующих рассматриваемые отношения, при правильном их толковании. Выводы суда о законности оспариваемого положения подробно мотивированы и соответствуют обстоятельствам административного дела. Доводов, их опровергающих, апелляционная жалоба не содержит.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, пункт 2 границ округа горно-санитарной охраны курорта федерального значения Зеленоградск в оспариваемой части не противоречит, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Обществу в удовлетворении заявленного требования.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения 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 15 ноября 2021 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Дениелс» – без удовлетворения.

Председательствующий Г.В. Манохина

Члены коллегии В.Ю. Зайцев

А.М. Рыженков