ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ13-1197

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 20 декабря 2013 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда Российской Федерации Романенкова Н.С.
при секретаре Петровой О.А.
с участием прокурора Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Сочинского общественного гражданского движения «Закон и Порядок» о признании недействующим постановления Правительства Российской Федерации от 25 июня 2013 г. № 534 «О расширении территории Сочинского национального парка»,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2013 г. № 534 расширена территория Сочинского национального парка за счет отнесения к его территории земель лесного фонда Туапсинского лесничества и части территории Сочинского общереспубликанского государственного природного заказника площадью 9026 гектаров, в результате чего площадь Сочинского национального парка составила 208599,85 гектара (пункт 1).

Нормативный правовой акт опубликован на официальном интернет-портале правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 28 июня 2013 г., в Собрании законодательства Российской Федерации 1 июля 2013 г., № 26, Приложение (ч. I и II) к № 26 от 1 июля 2013 г. (Границы).

Сочинское общественное гражданское движение «Закон и Порядок» (сокращенное название - Движение СОГД «Закон и Порядок») обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о признании недействующим названного постановления.

Как указывает заявитель, оспариваемый нормативный правовой акт является незаконным и нарушает права граждан на благоприятную окружающую среду. У Сочинского общереспубликанского природного заказника незаконно изъят земельный участок общей площадью 9026 гектаров и предоставлен Сочинскому национальному парку. Проект оспариваемого постановления не проходил государственную экологическую экспертизу на предмет возможного негативного воздействия на окружающую среду в результате его реализации. Кроме того, в соответствии с частью 5 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации ограничены в обороте земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности государственными природными заказниками. Передача земель Сочинского общереспубликанского природного заказника национальному парку изменит целевое назначение земельного участка, может привести к снижению уровня его охраны и деградации ценных и уникальных экосистем.

В суде представитель Движения СОГД «Закон и Порядок» Шикарев Р.В. поддержал заявленные требования, пояснив, что Правительство Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством должно было издать распоряжение, а не постановление.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации (поручение от 20 ноября 2013 г. № СП-П9-8319).

Представитель Правительства Российской Федерации Максименков О.И. возражал против удовлетворения заявленных требований и пояснил в суде, что оспариваемый нормативный правовой акт издан в пределах полномочий высшего исполнительного органа государственной власти, соответствует действующему законодательству и не нарушает прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Выслушав объяснения представителей Движения СОГД «Закон и Порядок» Шикарева Р.В., Правительства Российской Федерации Максименкова О.И., исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей, что заявление не подлежит удовлетворению, и судебные прения, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» определяет особо охраняемые природные территории как 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.

К особо охраняемым природным территориям федерального значения в соответствии с пунктом 7 статьи 2 данного Федерального закона относятся

территории государственных природных заповедников и национальных парков относятся. Особо охраняемые природные территории федерального значения определяются Правительством Российской Федерации.

Сочинский национальный парк был учрежден постановлением Совета Министров РСФСР от 5 мая 1983 г. № 214 на территории 190 тыс. га с целью сохранения уникальных природных комплексов Черноморского побережья Кавказа и использования их в природоохранных, рекреационных, просветительских и научных целях. Распоряжением Совмина РСФСР от 1 августа 1989 г. № 657-р в состав Сочинского национального парка были дополнительно включены земли Кавказского государственного биосферного заповедника (1116 га). В период с 1986 г. по 1997 г. изменение площади Сочинского национального парка происходило за счет изъятия и передачи земель сельхозпредприятий.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» устанавливает, что Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации (статья 23).

Порядок образования национальных парков установлен статьей 14 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» и предусматривает, что национальные парки учреждаются постановлением Правительства Российской Федерации, принимаемым на основании представления органов государственной власти субъектов Российской Федерации и федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Как следует из содержания оспариваемого акта Правительства Российской Федерации, территория Сочинского национального парка расширена за счет отнесения к ней земель лесного фонда Туапсинского лесничества и части территории Сочинского общереспубликанского государственного природного заказника, определена общая площадь Сочинского национального парка.

Оспариваемый нормативный правовой акт касается расширения границ национального парка, т.е. относится к порядку его образования, для которого федеральным законодателем установлена форма принятия решения в виде постановления Правительства Российской Федерации.

Следовательно, доводы заявителя о том, что Правительство Российской Федерации должно было издать свой акт в форме распоряжения, являются несостоятельными.

Увеличение территории Сочинского национального парка явилось необходимым решением для сохранения экосистемной целостности природных

комплексов, обеспечивающих устойчивое развитие Сочинского курортного региона.

Как следует из представленных суду материалов, глава (губернатор) администрации Краснодарского края А.Н. Ткачев обращался в Минприроды России с ходатайством о расширении территории Сочинского национального парка за счет присоединения прилегающих земель Лооского лесхоза.

Всемирным фондом природы России было подготовлено эколого-экономическое обоснование для расширения территории Сочинского национального парка.

Материалы, обосновывающие расширение территории национального парка, были поддержаны на общественных обсуждениях и согласованы с заинтересованными ведомствами и организациями.

Согласно статье 1 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» экологическая экспертиза устанавливает соответствие документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду. Она организуется и проводится федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном этим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (статья 10).

Статья 11 данного Федерального закона называет объекты экологической экспертизы, к каковым в частности относятся материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий федерального значения, зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации;

В соответствии с Федеральным законом «Об экологической экспертизе» и на основании положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401, приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 21 апреля 2010 г. № 296, утверждено положительное заключение экспертной комиссии государственной экологической экспертизы материалов, обосновывающих расширение Сочинского национального парка, устанавливающее соответствие материалов экологическим требованиям.

Следовательно, доводы заявителя о том, что материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие расширение территории Сочинского национального парка не прошли государственную экологическую экспертизу и оспариваемое постановление, изменив целевое назначение земельного участка, может привести к снижению

уровня его охраны и деградации ценных и уникальных экосистем, являются несостоятельными.

Земельный кодекс Российской Федерации в части 5 статьи 27 устанавливает, что из оборота изъяты земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности государственными природными заповедниками и национальными парками. Оспариваемым нормативным правовым актом изменен статус земельных участков вследствие расширения территории Сочинского национального парка за счет отнесения к его территории земель лесного фонда Туапсинского лесничества и части территории Сочинского общереспубликанского государственного природного заказника.

Сочинский общереспубликанский государственный природный заказник является объектом федеральной собственности, и Правительство Российской Федерации в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» осуществляет управление федеральной собственностью. Такое правовое регулирование не может рассматриваться как противоречащее гражданскому законодательству Российской Федерации.

Сравнительный анализ Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» (статьи 15 и 24) свидетельствует о том, что режимы особой охраны территорий национальных парков и территорий государственных природных заказников существенно отличаются друг от друга. Из анализа природоохранного законодательства следует, что земли национальных парков в отличие от земель государственного природного заказника имеют особое целевое назначение и более высокий уровень особой охраны, установленный непосредственно федеральным законом.

На территориях национальных парков непосредственно законом предусмотрены охранные меры окружающей среды, в частности, на них 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.

Режим особой охраны территорий национальный парков согласно Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях» предусматривает зонирование его территории с выделением заповедной зоны, особо охраняемой зоны, рекреационной зоны, зоны охраны объектов культурного наследия народов Российской Федерации, зоны хозяйственного назначения (статья 15).

Положение о национальном парке утверждается федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды (пункт 6 статьи 12 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»).

Ссылки заявителя на то, что в оспариваемом нормативном правовом акте не определено, к какой зоне отнесены присоединяемые территории Сочинского общереспубликанского государственного природного заказника, не могут служить основанием для удовлетворения заявленных требований, поскольку дифференцированный режим особой охраны (функциональное зонирование)

национальных парков устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (пункт 5 статьи 15 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»).

Согласно статье 58 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» 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 территория национального парка входит в природно-заповедный фонд. Изъятие земель природно-заповедного фонда запрещается, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Оспариваемое постановление Правительства Российской Федерации предусматривает расширение территории национального парка, а не изъятие его земель.

Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» кадастровым учетом признает действия уполномоченного органа по внесению в государственный кадастр недвижимости сведений о недвижимом имуществе, которые подтверждают существование такого недвижимого имущества с характеристиками, позволяющими определить такое недвижимое имущество в качестве индивидуально-определенной вещи, или подтверждают прекращение существования такого недвижимого имущества, а также иных предусмотренных названным Федеральным законом сведений о недвижимом имуществе.

Отсутствие в оспариваемом нормативном правовом акте таких сведений не свидетельствует о его незаконности и не лишает уполномоченный орган права на внесение в государственный кадастр недвижимости сведений о недвижимом имуществе, которые подтверждают существование такого недвижимого имущества с характеристиками, позволяющими определить такое недвижимое имущество в качестве индивидуально-определенного объекта.

В силу части 1 статьи 253 ГПК РФ суд, признав, что оспариваемые положения нормативного правового акта не противоречат федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 194, 195, 198, 253 ГПК РФ, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

заявление Сочинского общественного гражданского движения «Закон и Порядок» о признании недействующим постановления Правительства Российской Федерации от 25 июня 2013 г. № 534 «О расширении территории Сочинского национального парка», оставить без удовлетворения.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца после вынесения судом решения в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации [redacted] Н.С. Романенков