



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 24-Г11-4

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

23 марта 2011 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Борисовой Л.В. и Ерёменко Т.И.
при секретаре Птицыной Д.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению заместителя прокурора Республики Адыгея о признании недействующими отдельных положений приказа Управления природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Адыгея от 11 апреля 2008 г. № 7-пр «Об утверждении паспорта памятника природы республиканского значения «Верховья рек Пшеха и Пшехашха» (с последующими изменениями) по кассационному представлению прокурора на решение Верховного Суда Республики Адыгея от 18 января 2011 г., которым заявление удовлетворено частично.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., объяснения представителя Управления природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Адыгея Дубасова В.А., представителя Управления лесами Республики Адыгея Свередюка А.В., возражавших против отмены судебного акта, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Кротова В.А., поддержавшего доводы кассационного представления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

заместитель прокурора Республики Адыгея обратился в суд с вышеуказанным заявлением, сославшись на то, что отдельные положения оспариваемого нормативного правового акта противоречат федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Решением Верховного Суда Республики Адыгея от 18 января 2011 г. заявление удовлетворено в части. Признан недействующим и не подлежащим

применению Паспорт памятника природы республиканского значения «Верховья рек Пшеха и Пшехашха», утверждённый приказом Управления природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Адыгея от 11 апреля 2008 г. № 7-пр (с последующими изменениями), в части п. 9 в той мере, в какой он не содержит в себе сведений о собственниках, владельцах, пользователях и арендаторах земельных участков, на которых расположен памятник природы республиканского значения, а также абз.8 п. 7 в части слов «рекреационной» в той мере, в какой он не содержит конкретизации разрешённых видов рекреационной деятельности. В удовлетворении заявления о признании недействующими абз. 1, 2, 5 и 7 п. 7, абз. 2 п. 6 в части слов «и рубок лесных насаждений на лесных участках, предназначенных для строительства, реконструкции и эксплуатации линейных объектов», абз. 10 п. 6 в части слов «за исключением линейных объектов» оспариваемого акта отказано.

В кассационном представлении прокурор, участвовавший в деле, просит об отмене судебного акта в части отказа в удовлетворении заявления и принятии нового решения об удовлетворении заявленных требований в полном объёме, ссылаясь на неправильное применение судом норм материального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что имеются основания для отмены судебного постановления в указанной выше части.

Установлено, что приказом Управления природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Адыгея от 11 апреля 2008 г. № 7-пр утверждён Паспорт памятника природы республиканского значения «Верховья рек Пшеха и Пшехашха» (далее – Паспорт). Акт опубликован в печатном издании «Майкопские новости» от 3 июля 2008 г., № 128. Приказами того же органа от 29 июня 2009 г. № 111-к и от 19 февраля 2010 г. № 49-к внесены изменения, опубликованные в Собрании законодательства Республики Адыгея, 2009 г., № 7, и Собрании законодательства Республики Адыгея, 2010 г., № 2.

Согласно преамбуле документ принят в соответствии с п. 3 ст. 26 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» и постановлением Кабинета Министров Республики Адыгея от 28 января 2008 г. № 19 «О формах паспорта и охранного обязательства памятника природы республиканского значения».

Пунктом 6 Паспорта определены режимы охраны памятника природы, согласно абз. 2 которого на территории памятника природы запрещаются все виды рубок, за исключением рубок лесных насаждений на лесных участках, предназначенных для строительства, реконструкции и эксплуатации линейных объектов.

Абзацем 10 этого же пункта запрещены строительство и размещение промышленных и сельскохозяйственных предприятий и их отдельных

объектов, строительство капитальных зданий и сооружений, за исключением линейных объектов.

Абзацем 7 п. 7 Паспорта к допустимым видам использования отнесено проведение работ по строительству, реконструкции и эксплуатации линейных объектов при условии наличия положительного заключения государственной экологической экспертизы по проектной документации объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях памятника природы.

Отказывая в признании недействующими абз. 2 п. 6 в части слов «и рубок лесных насаждений на лесных участках, предназначенных для строительства, реконструкции и эксплуатации линейных объектов», абз. 10 п. 6 в части слов «за исключением линейных объектов», абз. 7 п. 7, суд пришёл к выводу, что приведённые положения регионального акта не противоречат действующему законодательству.

Свой вывод суд мотивировал тем, что федеральные нормы не устанавливают безусловного запрета хозяйственной деятельности на особо охраняемых природных территориях. Запрет действует лишь в отношении деятельности, влекущей за собой нарушение сохранности природных объектов. Поскольку оспариваемым Паспортом предусматривается проведение государственной экологической экспертизы, которой предваряется выполнение любых работ, связанных с линейными объектами, то при наличии положительного заключения такой экспертизы является допустимым на всей территории памятника природы регионального значения проведение работ по строительству, реконструкции и эксплуатации линейных объектов, а также рубка лесных насаждений в указанных целях.

Вывод суда, изложенный в решении, не соответствует требованиям закона.

Правоотношения в области природопользования, охраны окружающей среды, особо охраняемых природных территорий на федеральном уровне регламентированы Конституцией Российской Федерации, Федеральными законами от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ), от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ), иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Конституцией Российской Федерации закреплено, что вопросы природопользования, охраны окружающей среды, особо охраняемых природных территорий находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. (п. «д» ч. 1 ст. 72). 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 не могут противоречить федеральным законам. В случае

противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (чч. 2 и 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации).

Указом Президента Республики Адыгея от 23 декабря 1997 г. № 274 «Об объявлении верховья реки Цица, верховий рек Пшеха и Пшехашха памятниками природы республиканского значения» определено, что памятник природы «Верховья рек Пшеха и Пшехашха» характеризуется уникальными природными комплексами, на его территории запрещена любая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятника природы.

На основании решения 23 сессии Комитета по всемирному наследию № 900 (декабрь 1999 г.) памятник природы «Верховья рек Пшеха и Пшехашха» включён в Список всемирного природного наследия ЮНЕСКО в составе номинации «Западный Кавказ». На территории данного памятника природы имеются первичные буковые и буковопихтовые леса.

Семейство буковых включено в список редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного и растительного мира Красной книги Республики Адыгея на основании постановления Кабинета Министров Республики Адыгея от 29 сентября 1997 г. № 346 «О Красной книге Республики Адыгея».

В соответствии со ст. 4 Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия Российская Федерация приняла на себя обязательства обеспечивать охрану, сохранение, консервацию и передачу будущим поколениям природного наследия, которое расположено на её территории.

В соответствии со ст. 3 данного договора каждое государство-сторона Конвенции обязуется не принимать преднамеренных действий, которые могли бы причинить прямо или косвенно ущерб природному наследию.

Согласно Федеральному закону от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» указанная выше ратифицированная СССР Конвенция является международным договором и входит в составную часть правовой системы Российской Федерации.

Статьёй 58 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» установлено, что 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.

В силу ст. 4 указанного Федерального закона особой охране подлежат объекты, выключённые в Список всемирного наследия природы.

Статьёй 3, а также преамбулой упомянутого Федерального закона закреплён принцип преобладания интереса сохранения памятника природы

над интересами его использования, а также принцип презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности.

В соответствии со ст. 60 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ растения, животные и другие организмы, относящиеся к видам, занесённым в красные книги, повсеместно подлежат изъятию из хозяйственного использования.

Памятники природы исходя из положений ст. 2 и 27 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ представляют собой разновидность особо охраняемых природных территорий. На территориях, на которых находятся памятники природы, и в границах их охранных зон запрещается всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы.

Согласно ч. 6 ст. 103 Лесного кодекса Российской Федерации особенности использования, охраны лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях, устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 181 «Об утверждении Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях» запрещено проведение рубок лесных насаждений в лесах, расположенных на территориях памятников природы и в границах их охранных зон, если это влечёт за собой нарушение сохранности памятников природы.

Сравнительный анализ положений абз.2 и 10 п. 6, абз. 7 п. 7 Паспорта памятника природы регионального значения «Верховья рек Пшеха и Пшехашха» с федеральными нормами приводит к выводу о том, что оспариваемые нормы регионального акта не соответствуют действующему законодательству, поскольку не обеспечивают режим охраны особо охраняемой природной территории, включённой в Список всемирного природного наследия ЮНЕСКО.

Суд, разрешая данное дело, не учёл, что строительство и размещение линейных объектов, а также рубка зелёных насаждений на лесных участках, предназначенных для строительства, реконструкции и эксплуатации линейных объектов, невозможны без причинения ущерба особо охраняемой природной территории.

Линейными объектами исходя из положений ст. 1, 41 и 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации являются трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения. Указанные объекты считаются объектами капитального строительства.

Строительство и размещение линейных объектов влечёт за собой нарушение почвенного слоя, а также имеющихся на территории памятника природы лесных насаждений.

В данном случае возможна не только так называемая санитарная рубка, но и рубка здоровой древесины, что повлечёт уничтожение имеющихся лесных насаждений, а также ареала обитающих на территории памятника природы животных.

Данная деятельность может привести к уничтожению расположенных на территории памятника растений и животных, включённых в Красную книгу.

Суд ошибочно полагает, что строительство линейных объектов в верховьях рек Пшеха и Пшехашха будет осуществляться только в том случае, когда соответствующие виды хозяйственной и иной деятельности, а также режим охраны этого памятника природы будут определены заключением Государственной экологической экспертизы.

Допустимые виды использования и режим охраны особо охраняемой природной территории, как указано выше, должны закрепляться актами государственных органов власти.

В силу положений ст. 26 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ именно названные органы обязаны обеспечивать сохранность памятника природы, включённого в Список всемирного природного наследия ЮНЕСКО, и его передачу в первоизданном виде будущим поколениям.

Экологическая экспертиза регулирует иные, предусмотренные Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», правоотношения.

Согласно п. 4.1 ст. 12 названного Федерального закона объектом государственной экологической экспертизы регионального уровня является проектная документация объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, в случаях, если строительство, реконструкция, капитальный ремонт таких объектов на землях особо охраняемых природных территорий допускаются законодательством субъектов Российской Федерации.

Абзацами 1, 2 и 5 п. 7 Паспорта отнесены к допустимым видам использования:

- сохранение в естественном состоянии природных комплексов, восстановление, а также предотвращение изменений природных комплексов и их компонентов в результате антропогенного воздействия;
- обеспечение санитарной и пожарной безопасности людей, животных, природных комплексов и объектов;
- ведение эколого-просветительской работы.

Указанные положения Паспорта по мнению суда, не содержат противоречий федеральному законодательству, поскольку установленные ими виды использования отвечают целям охраны природы и окружающей среды.

С таким выводом суда нельзя согласиться.

Данные виды деятельности не являются видами использования памятника природы, а относятся к задачам по охране и пропагандированию памятников природы.

Подобное правовое регулирование противоречит федеральным нормам (ст. 26 – 27 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ), имеющим большую юридическую силу, а также не соответствуют требованиям определённости, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования.

В соответствии с разъяснениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации в п. 25 постановления от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо выяснять, является ли оно определённым. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределённость путём обяания в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признаётся недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Приведённые положения полностью согласуются и с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, который неоднократно подчёркивал, что именно нарушения требований определённости, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования не обеспечивают единообразного понимания и толкования правовых норм правоприменителями, что приводит к нарушению принципа равенства всех перед законом и верховенства закона, самого по себе нарушения требования определённости правовой нормы достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации (постановление от 17 июня 2004 г. № 12-П).

С учётом изложенного является неправильным вывод в решении суда о соответствии абз. 2 и 10 п. 6, абз. 1, 2, 5 и 7 п. 7 оспариваемого акта федеральным нормам, имеющим большую юридическую силу.

Решение суда об отказе в удовлетворении заявленных требований подлежит отмене, как постановленное с нарушением норм материального права (п. 4 ч. 1 ст. 362 ГПК РФ), с вынесением нового решения об удовлетворении заявления прокурора.

Согласно ч. 2 ст. 253 ГПК РФ, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признаёт нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Руководствуясь ст. 360, п. 3 ст. 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Республики Адыгея от 18 января 2011 г. об отказе в удовлетворении заявления прокурора отменить.

Принять в этой части новое решение, которым признать недействующими абз. 2 п. 6 в части слов «и рубок лесных насаждений на лесных участках, предназначенных для строительства, реконструкции и эксплуатации линейных объектов»; абз. 10 п. 6 в части слов «за исключением линейных объектов»; абз. 1, 2, 5 и 7 п. 7 Паспорта памятника природы республиканского значения «Верховья рек Пшеха и Пшехашха», утверждённого приказом Управления природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Адыгея от 11 апреля 2008 г. № 7-пр «Об утверждении паспорта памятника природы республиканского значения «Верховья рек Пшеха и Пшехашха» (с последующими изменениями), с момента вступления решения суда в законную силу.

В остальной части судебное постановление оставить без изменения.

Председательствующий

Судьи

