



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ17-822

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

13 ноября 2017 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
при секретаре
с участием прокурора

Иваненко Ю.Г.
Сибиле Г.В.
Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Отделения международной неправительственной некоммерческой организации «Совет Гринпис» – ГРИНПИС о признании частично недействующими абзаца шестнадцатого пункта 10.4 Положения о национальном парке «Мещерский», утверждённого приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 27 июня 2017 г. № 320, и приложений 2, 3 к данному положению,

установил:

приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 27 июня 2017 г. № 320 утверждено Положение о национальном парке «Мещерский» (далее – Положение). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 25 июля 2017 г., регистрационный номер 47522, и размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 26 июля 2017 г.

Согласно абзацу шестнадцатому пункта 10.4 Положения в зоне хозяйственного назначения допускаются строительство, реконструкция, ремонт и эксплуатация хозяйственных и жилых объектов, в том числе дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других линейных объектов, связанных с функционированием национального парка, с производственной деятельностью собственников, владельцев и пользователей земельных участков, собственников подземных линейных объектов трубопроводного

транспорта, не изъятых из хозяйственной эксплуатации и расположенных в границах национального парка и с обеспечением функционирования расположенных в его границах населённых пунктов.

В приложениях 2 и 3 к данному положению соответственно приведены состав и описание границ функциональных зон территории национального парка «Мещерский», в которые в том числе входит особо охраняемая зона площадью 21 312 га, и карта-схема функционального зонирования территории национального парка «Мещерский».

Отделение международной неправительственной некоммерческой организации «Совет Гринпис» – ГРИНПИС (далее – ОМННО «Совет Гринпис») обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просит признать не действующим Положение в следующих частях:

– абзац шестнадцатый пункта 10.4 в части допустимости строительства, реконструкции, ремонта и эксплуатации хозяйственных и жилых объектов, в том числе дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других линейных объектов, связанных с производственной деятельностью собственников, владельцев и пользователей земельных участков, не изъятых из хозяйственной эксплуатации и расположенных в границах национального парка;

– приложение 2 в части уменьшения площади особо охраняемой зоны национального парка «Мещерский» с 59 394,4 га до 21 312 га и исключения из особо охраняемой зоны национального парка участков, отнесённых к такой зоне согласно Положению о Федеральном государственном учреждении «Национальный парк «Мещерский», утверждённому приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 23 апреля 2008 г. № 103 (далее – Положение 2008 г.);

– приложение 3 в части выделения на карте-схеме функционального зонирования территории национального парка «Мещерский» участков, ранее отнесённых к особо охраняемой зоне, как отнесённых к другим зонам национального парка.

Административный истец считает, что оспариваемые нормативные положения противоречат пункту 1¹, подпункту «д» пункта 2 статьи 15 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», подпункту 2 пункта 7 статьи 95 Земельного кодекса Российской Федерации, пункту 9 Положения о национальных природных парках Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 10 августа 1993 г. № 769, и нарушают права неограниченного круга лиц на пользование достопримечательными природными комплексами, объектами растительного и животного мира.

Требование мотивировано тем, что по сравнению с ранее действовавшим Положением 2008 г., которым устанавливалось функциональное зонирование территории национального парка, площадь его особо охраняемой зоны была уменьшена на 38 082,4 га. Существенное ослабление режима охраны на значительной территории национального парка и, как следствие, включение

ряда участков в рекреационную зону и зону хозяйственной деятельности неминуемо приведёт к разрушению среды обитания и путей миграции объектов животного мира, причинит вред природным комплексам (природным ландшафтам). Абзац шестнадцатый пункта 10.4 Положения в нарушение требований федерального законодательства допускает на территории зоны хозяйственного назначения национального парка строительство, реконструкцию, ремонт и эксплуатацию хозяйственных и жилых объектов, в том числе дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, связанных с производственной деятельностью собственников, владельцев и пользователей земельных участков, не изъятых из хозяйственной эксплуатации и расположенных в границах национального парка.

В письменных возражениях Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации указало, что оспариваемый нормативный правовой акт принят в пределах предоставленных министерству полномочий и в соответствии с действующим законодательством, которому не противоречит.

Министерство юстиции Российской Федерации выразило позицию, что предписание абзаца шестнадцатого пункта 10.4 Положения необходимо привести в соответствие со статьёй 15 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», статьёй 95 Земельного кодекса Российской Федерации и с пунктом 9 Положения о национальных природных парках Российской Федерации.

В судебном заседании представители административного истца Блатова О.Д. и Нугаева С.Ю. поддержали заявленное требование.

Представитель Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации Сорокин И.А. не признал административный иск.

Представитель Министерства юстиции Российской Федерации Симочкина Н.И. поддержала позицию, изложенную в письменном отзыве.

Выслушав объяснения представителей административного истца Блатовой О.Д., Нугаевой С.Ю., возражения представителя Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации Сорокина И.А., объяснения представителя Министерства юстиции Российской Федерации Симочкиной Н.И., проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей необходимым заявленное требование удовлетворить в части, Верховный Суд Российской Федерации считает, что административное исковое заявление подлежит частичному удовлетворению.

В соответствии с пунктом 4 статьи 12 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» положение о национальном парке утверждается федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого он находится (пункт 4).

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому

регулированию в сфере охраны особо охраняемых природных территорий, самостоятельно принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности, в том числе положения о национальных парках (пункты 1, 5.2 и подпункт 5.2.69 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 апреля 1992 г. № 235 «О создании национального парка «Мещерский» Министерства экологии и природных ресурсов Российской Федерации в Рязанской области» создан национальный парк «Мещерский» общей площадью 103 014 га.

Национальный парк находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2008 г. № 2055-р).

Таким образом, оспариваемое в части положение утверждено уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Порядок принятия, государственной регистрации и опубликования нормативного правового акта соблюден и не оспаривается административным истцом.

Согласно пункту 1 статьи 12 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» национальные парки относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения.

В целях установления режима национального парка осуществляется зонирование его территории с выделением заповедной зоны, особо охраняемой зоны, рекреационной зоны, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, зоны хозяйственного назначения, зоны традиционного экстенсивного природопользования (пункт 1 статьи 15 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»). Пунктом 1¹ статьи 15 данного федерального закона не допускается уменьшение площади заповедной зоны и площади особо охраняемой зоны.

Доводы административного истца о противоречии приведённой норме оспариваемой части приложений 2 и 3 к Положению по мотиву уменьшения площади особо охраняемой зоны национального парка «Мещерский» с 59 394,4 га до 21 312 га и исключения из особо охраняемой зоны национального парка участков, отнесённых к такой зоне согласно ранее действовавшему Положению 2008 г., лишены правовых оснований.

Согласно материалам дела приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 23 апреля 2008 г. № 103 было утверждено Положение о Федеральном государственном учреждении «Национальный парк «Мещерский», находящемся в ведении Федеральной службы по надзору в сфере природопользования. Названной в приказе федеральной службе (Росприроднадзор) было поручено обеспечить государственную регистрацию такого положения в установленном порядке.

На основании Положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370, указанное министерство при реализации полномочий в установленной сфере деятельности вправе было самостоятельно принимать нормативные правовые акты, к числу которых отнесены положения о национальных парках (пункты 5, 5.2 и подпункт 5.2.38).

Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» предусмотрено, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров (пункт 10).

Пунктом 9 данного указа Президента Российской Федерации предписано официальное опубликование нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в «Российской газете» в течение десяти дней после дня их регистрации, в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, с 1 января 2015 г. предусмотрено их размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Государственная регистрация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти регламентирована в Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, согласно пункту 19 которых федеральные органы исполнительной власти направляют для исполнения нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, только после их регистрации и официального опубликования; при нарушении указанных требований нормативные правовые акты, как не вступившие в силу, применяться не могут.

Положение 2008 г., на которое ссылается административный истец в обоснование своего требования и в котором площадь особо охраняемой зоны национального парка «Мещерский» была обозначена в размере 59 394,4 га, в установленном порядке не прошло государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации и официально не опубликовано.

Следовательно, названное положение, как не вступившее в силу, не может применяться, поэтому упоминаемые в нём площади различных зон национального парка и места их размещения в его границах, отличные от предусмотренных оспариваемым положением, не могут служить основанием для вывода о незаконном уменьшении площади особо охраняемой зоны.

Ранее 2008 г. также не имелось подобного акта Министерства природных ресурсов Российской Федерации, который отвечал бы названным выше требованиям, предъявляемым к государственной регистрации, опубликованию и вступлению в силу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации выделение в границах национального парка «Мещерский» различных зон, включая особо охраняемую зону площадью 21 312 га, осуществлено именно Положением.

Нормативный правовой акт, имеющий большую юридическую силу и определяющий иной размер названной площади особо охраняемой зоны, отсутствует.

Поскольку приложения 2 и 3 к Положению в оспариваемых частях не противоречат действующему законодательству, требование ОМННО «Совет Гринпис» о признании их недействующими не подлежит удовлетворению.

В силу подпункта 2 пункта 7 статьи 95 Земельного кодекса Российской Федерации на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения запрещается строительство автомобильных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация промышленных, хозяйственных и жилых объектов, не связанных с разрешённой на особо охраняемых природных территориях деятельностью в соответствии с федеральными законами.

Подпунктом «д» пункта 2 статьи 15 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» 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, в том числе строительство магистральных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация хозяйственных и жилых объектов, за исключением объектов, размещение которых предусмотрено пунктом 1 этой статьи, объектов, связанных с функционированием национальных парков и с обеспечением функционирования расположенных в их границах населённых пунктов.

В границах зоны хозяйственного назначения согласно подпункту «д» пункта 1 статьи 15 указанного федерального закона допускается осуществление деятельности, направленной на обеспечение функционирования федерального государственного бюджетного учреждения, осуществляющего управление

национальным парком, и жизнедеятельности граждан, проживающих на территории национального парка.

Запрет строительства магистральных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, не связанных с функционированием национальных природных парков, предусмотрен пунктом 9 Положения о национальных природных парках Российской Федерации.

По смыслу приведённых норм на территориях национальных парков допускается осуществление только той хозяйственной деятельности, которая связана с функционированием национальных парков и с обеспечением функционирования расположенных в их границах населённых пунктов.

Абзац шестнадцатый пункта 10.4 Положения, допуская в зоне хозяйственного назначения национального парка «Мещерский» дополнительно к деятельности, разрешённой федеральным законом, строительство, реконструкцию, ремонт и эксплуатацию хозяйственных и жилых объектов, в том числе дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других линейных объектов, связанных с производственной деятельностью указанных в нём лиц, не соответствует приведённым нормативным правовым актам.

Несоответствие подобного нормативного правового регулирования предписаниям подпункта «д» пункта 2 статьи 15 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», подпункту 2 пункта 7 статьи 95 Земельного кодекса Российской Федерации, пункту 9 Положения о национальных природных парках Российской Федерации было установлено вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 2 сентября 2015 г. по административному делу № АКПИ15-681.

При таких обстоятельствах и с учётом требования административного истца в силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации абзац шестнадцатый пункта 10.4 Положения подлежит признанию не действующим со дня вступления решения суда в законную силу в части допустимости строительства, реконструкции, ремонта и эксплуатации хозяйственных и жилых объектов, в том числе дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других линейных объектов, связанных с производственной деятельностью собственников, владельцев и пользователей земельных участков, не изъятых из хозяйственной эксплуатации и расположенных в границах национального парка.

В соответствии с частью 1 статьи 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесённые по делу судебные расходы.

При подаче административного искового заявления административным истцом уплачена государственная пошлина в размере 4500 (четырёх тысяч пятисот) рублей согласно платёжному поручению от 1 сентября 2017 г. № 189. Данные судебные расходы подлежат взысканию с Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации в пользу административного истца.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

административное исковое заявление Отделения международной неправительственной некоммерческой организации «Совет Гринпис» – ГРИНПИС удовлетворить частично.

Признать не действующим со дня вступления решения суда в законную силу абзац шестнадцатый пункта 10.4 Положения о национальном парке «Мещерский», утверждённого приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 27 июня 2017 г. № 320, в части допустимости строительства, реконструкции, ремонта и эксплуатации хозяйственных и жилых объектов, в том числе дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других линейных объектов, связанных с производственной деятельностью собственников, владельцев и пользователей земельных участков, не изъятых из хозяйственной эксплуатации и расположенных в границах национального парка.

В удовлетворении остальной части административного искового заявления отказать.

Сообщение о решении подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании, в котором был опубликован оспоренный в части нормативный правовой акт.

Взыскать с Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации в пользу Отделения международной неправительственной некоммерческой организации «Совет Гринпис» – ГРИНПИС расходы на уплату государственной пошлины в размере 4500 (четырёх тысяч пятисот) рублей.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



Ю.Г. Иваненко