



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ17-527

## 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

9 января 2018 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Манохиной Г.В.,  
Зайцева В.Ю.,  
Ксенофонтовой Н.А.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Масаловой Л.Ф.

рассмотрела 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 по апелляционной жалобе Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации на решение Верховного Суда Российской Федерации от 13 ноября 2017 г., которым административное исковое заявление удовлетворено частично.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителя Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации Сорокина И.А., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения против доводов апелляционной жалобы представителя международной неправительственной некоммерческой организации «Совет Гринпис» – ГРИНПИС Нугаевой С.Ю., заключение

прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф.,  
полагавшей апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

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» в целях сохранения уникальных природных комплексов Мещерской низменности на территории Рязанской области создан национальный парк «Мещерский».

Национальный парк отнесён распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2008 г. № 2055-р к ведению Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее также – Минприроды России).

Приказом Минприроды России 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, размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 26 июля 2017 г.

Абзац шестнадцатый пункта 10.4 Положения предусматривает, что 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 входит особо охраняемая зона площадью 21312 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 о признании не действующим абзаца шестнадцатого пункта 10.4 Положения 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; приложения 2 в части определения размера площади особо охраняемой зоны национального парка «Мещерский» и приложения 3 в части функционального зонирования территории национального парка «Мещерский».

Административный истец указал, что оспариваемые нормативные положения противоречат пункту 1<sup>1</sup>, 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 в области охраны окружающей среды и природопользования. Абзац шестнадцатый пункта 10.4 Положения, полагает ОМННО «Совет Гринпис», в нарушение требований указанного выше 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 суде первой инстанции представитель Минприроды России возражал против удовлетворения заявленного требования, ссылаясь на то, что оспариваемый в части нормативный правовой акт принят в пределах предоставленных министерству полномочий, нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу, не противоречит.

Министерство юстиции Российской Федерации в суде первой инстанции пояснило, 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.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 13 ноября 2017 г. административное исковое заявление ОМННО «Совет Гринпис» удовлетворено частично – абзац шестнадцатый пункта 10.4 Положения 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 признан не действующим со дня вступления решения суда в законную силу; в удовлетворении остальной части административного искового заявления отказано.

Не согласившись с приведённым выше решением суда первой инстанции в части признания частично не действующим абзаца шестнадцатого пункта 10.4

Положения, Минприроды России просит Верховный Суд Российской Федерации в апелляционной жалобе об его отмене в данной части и принятии по делу нового решения об отказе в удовлетворении административного искового заявления в полном объеме. При этом указывает, что из буквального содержания оспоренного пункта Положения следует, что возможность осуществления деятельности, связанной с производственной деятельностью собственников, владельцев и пользователей земельных участков, не изъятых из хозяйственной эксплуатации, собственников подземных линейных объектов трубопроводного транспорта, допустима только, если такая деятельность непосредственно связана с обеспечением функционирования расположенных в границах национального парка населённых пунктов, что согласуется с требованием подпункта «д» пункта 2 статьи 15 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», а следовательно, не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. В апелляционной жалобе административный ответчик также указал, что установление режима охраны конкретного национального парка призвано обеспечивать возможность функционирования как самого национального парка, так и включённых в его границы населённых пунктов, в том числе учитывать интересы собственников и пользователей земельных участков, включённых в границы национальных парков без изъятия их хозяйственного использования; действующее правовое регулирование хозяйственной деятельности, осуществляемой в границах национальных парков, а именно часть 4 статьи 15 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», пункт 7<sup>1</sup> статьи 11 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174 ФЗ «Об экологической экспертизе», пункт 6 части 5 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, позволяет осуществлять контроль за строительством и эксплуатацией объектов, расположенных на их территориях, в связи с чем правовые основания для удовлетворения административного искового заявления в указанной выше части отсутствовали.

В остальной части решение Верховного Суда Российской Федерации от 13 ноября 2017 г. Минприроды России не обжалуется.

Представитель Министерства юстиции Российской Федерации в судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не явился, о времени и месте судебного разбирательства извещён в установленном законом порядке, в письменном отзыве поддержал свою позицию по данному делу, изложенную суду первой инстанции.

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

Земельный кодекс Российской Федерации в числе основных принципов земельного законодательства закрепляет принцип приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды в качестве недвижимого имущества и принцип приоритета сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого

назначения таких земель ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами (подпункты 2 и 6 пункта 1 статьи 1).

Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях», как следует из его преамбулы, определяет, что особо охраняемые природные территории относятся к объектам общенационального достояния. Данный федеральный закон регулирует 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.

Национальные парки относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения (пункт 1 статьи 12 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»).

В соответствии с пунктом 4 упомянутой выше статьи закона положение о национальном парке утверждается федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого он находится.

Положением о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219, предусмотрено, что названное министерство, 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).

При таких данных вывод суда первой инстанции о том, что оспариваемое в части Положение издано уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в соответствии с требованиями о порядке подготовки и принятия нормативного правового акта, его регистрации и опубликования, предусмотренными 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» и Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, является обоснованным.

Согласно подпункту 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.

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»).

Подпункт «д» пункта 2 статьи 15 приведённого выше закона устанавливает, что 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 данной статьи, объектов, связанных с функционированием национальных парков и с обеспечением функционирования расположенных в их границах населённых пунктов.

В частности, в границах зоны хозяйственного назначения допускается осуществление деятельности, направленной на обеспечение функционирования федерального государственного бюджетного учреждения, осуществляющего управление национальным парком, и жизнедеятельности граждан, проживающих на территории национального парка (подпункт «д» пункта 1 статьи 15 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»).

Запрет на строительство 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.

Таким образом, федеральное законодательство, регулирующее правоотношение в рассматриваемой сфере исходит из того, что особо охраняемые природные территории являются территориями с установленным в отношении их особым правовым режимом, предусматривающим наличие ряда ограничений, необходимых для защиты указанных территорий от антропогенного или иного хозяйственного воздействия, 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.

Установив, что 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 собственников, владельцев и пользователей земельных участков, собственников подземных линейных объектов трубопроводного транспорта, не изъятых из хозяйственной эксплуатации и расположенных в границах национального парка, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что данное положение не соответствует приведённым выше нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, а следовательно, нарушает права и законные интересы административного истца.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (статьи 42, 58), которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации, в связи с этим довод апелляционной жалобы о том, что суд первой инстанции не установил, были ли нарушены права административного истца по данному делу, несостоятелен.

Ссылки в апелляционной жалобе на то, что действующее правовое регулирование хозяйственной деятельности, осуществляемой в границах национальных парков, позволяет федеральным органам исполнительной власти в области охраны окружающей среды осуществлять должным образом контроль за строительством и эксплуатацией объектов, расположенных на их территориях, а также на то, что режим охраны конкретного национального парка должен обеспечивать как возможность функционирования самого национального парка, так и возможность функционирования включённых в его границы населённых пунктов, в том числе учитывать интересы собственников и пользователей земельных участков, включённых в границы национальных парков без изъятия из хозяйственного использования, не свидетельствуют о незаконности обжалованного решения, которым в порядке абстрактного нормоконтроля было проверено оспоренное нормативное правовое положение на его соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

При рассмотрении и разрешении дела судом первой инстанции правильно были определены обстоятельства, имеющие значение для разрешения спора, в решении приведены и проанализированы в их совокупности нормы права, подлежащие применению в данном деле, выводы суда, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в обжалуемой части 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 13 ноября 2017 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации – без удовлетворения.

Председательствующий

  
Г.В. Манохина

Члены коллегии

  
В.Ю. Зайцев

  
Н.А. Ксенофонтова