



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ19-837

## РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

13 января 2020 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
председательствующего  
судьи Верховного Суда Романенкова Н.С.  
Российской Федерации  
судей Верховного Суда Иваненко Ю.Г.  
Российской Федерации Кириллова В.С.  
при секретаре Глазковой А.В.  
с участием прокурора Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Администрации муниципального образования «Тункинский район» Республики Бурятия о признании недействующим пункта 28 Положения о национальных природных парках Российской Федерации, утвержденного постановлением Совета Министров–Правительства Российской Федерации от 10 августа 1993 г. № 769,

### установил:

согласно пункту 28 Положения о национальных природных парках Российской Федерации, утвержденного постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 10 августа 1993 г. № 769, земли национальных природных парков, их недра и водные пространства со всеми находящимися в их пределах ресурсами растительного и животного мира, историко-культурными объектами, а также зданиями, сооружениями и другими объектами являются исключительно федеральной собственностью и предоставляются национальным природным паркам в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Изъятие земель и других природных ресурсов национальных природных парков запрещается.

Администрация муниципального образования «Тункинский район» Республики Бурятия (далее – администрация МО «Тункинский район») обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим пункта 28 Положения о национальных природных парках Российской Федерации (со дня его принятия), ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативного правового акта противоречат пункту 6 статьи 95 Земельного кодекса Российской Федерации, абзацу второму пункта 2 статьи 12 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», поскольку в соответствии с действующими нормами федерального законодательства в границах национальных парков допускается наличие земельных участков иных пользователей и собственников, и нарушают ее право на законное владение, пользование и распоряжение земельными участками, занятыми муниципальными объектами, исходя из основного принципа земельного законодательства о единстве судьбы земельных участков и находящейся на них недвижимости (статья 1 Земельного кодекса Российской Федерации).

Как указывает административный истец, постановлением Совета Министров РСФСР от 27 мая 1991 г. № 282 создан государственный природный национальный парк «Тункинский» Министерства лесного хозяйства РСФСР в Бурятской ССР. В развитие указанного постановления Советом Министров Бурятской ССР принято постановление от 31 декабря 1991 г. № 383 «О создании государственного природного национального парка «Тункинский» Министерства лесного хозяйства РСФСР в Бурятской ССР», в котором указано: создать государственный природный национальный парк «Тункинский» в границах Тункинского административного района Бурятской ССР (пункт 1). На основании оспариваемых положений нормативного правового акта решением Арбитражного суда Республики Бурятия от 7 июня 2019 г. по делу № А10-1149/2019, оставленным без изменения постановлением Четвертого арбитражного апелляционного суда от 16 августа 2019 г., администрации МО «Тункинский район» отказано в удовлетворении иска о признании права муниципальной собственности на земельные участки, занятые зданиями муниципальных образовательных организаций. Суд сослался на то, что все земли в границах Тункинского района являются разграниченными в пользу Российской Федерации, а потому в отношении земельных участков, занятых муниципальными объектами недвижимости, не может быть признано право муниципальной собственности.

Административный истец администрация МО «Тункинский район» извещена о времени и месте судебного заседания, просила рассмотреть дело в отсутствие ее представителя, направила письменные объяснения, указав, что оспариваемые положения нормативного правового акта вызывают неоднозначное толкование. Данное обстоятельство является самостоятельным основанием для удовлетворения административного иска.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству природных

ресурсов и экологии Российской Федерации (поручение от 5 ноября 2019 г. № КЧ-П9-9582).

Представитель Правительства Российской Федерации Подвигина А.Ю. возражала против удовлетворения заявленных требований и пояснила суду, что оспариваемый нормативный правовой акт издан в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, соответствует действующему законодательству и не нарушает прав административного истца.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Романенкова Н.С., объяснения представителя административного ответчика Правительства Российской Федерации Подвигиной А.Ю., исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей, что административный иск не подлежит удовлетворению, и судебные прения, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

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 (статья 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»). Согласно статье 18 названного Федерального конституционного закона Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

В соответствии с предоставленными федеральным законодателем полномочиями в целях охраны и поддержания режима национальных природных парков, повышения социальной защищенности их работников постановлением Совета Министров–Правительства Российской Федерации от 10 августа 1993 г. № 769 утверждено Положение о национальных природных парках Российской Федерации, действующее в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2012 г. № 1128 (далее – Положение).

Нормативный правовой акт опубликован в Собрании актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993 г., № 34.

Определяя правовой статус национальных природных парков, пункт 28 Положения устанавливает, что земли национальных природных парков являются исключительно федеральной собственностью, и запрещает их изъятие, что соответствует земельному законодательству и законодательству об особо охраняемых природных территориях.

В сфере охраны природы и сохранения особо охраняемых территорий Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» предусматривает создание особо охраняемых природных территорий, включая национальные парки (статьи 12–17). Земельные участки и природные ресурсы, расположенные в границах национальных парков, согласно пункту 2

статьи 12 указанного Федерального закона находятся в федеральной собственности. Земельные участки не подлежат отчуждению из федеральной собственности. Вместе с тем из содержания пункта 2 данной статьи следует, что федеральный законодатель допускает наличие земельных участков иных пользователей и собственников в границах национальных парков.

Регулируя отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации в пункте 6 статьи 95 предусматривает, что земли и земельные участки государственных заповедников, национальных парков находятся в федеральной собственности и предоставляются федеральным государственным бюджетным учреждениям, осуществляющим управление государственными природными заповедниками и национальными парками, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Земельные участки в границах государственных заповедников и национальных парков не подлежат приватизации. В отдельных случаях допускается наличие в границах национальных парков земельных участков иных пользователей, а также собственников, деятельность которых не оказывает негативное воздействие на земли национальных парков и не нарушает режим использования земель государственных заповедников и национальных парков.

Особенности организации, охраны и использования национальных парков установлены разделом III Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», который определяет национальные парки как особо охраняемые природные территории федерального значения, в границах которых выделяются зоны, в которых природная среда сохраняется в естественном состоянии и запрещается осуществление любой не предусмотренной данным Федеральным законом деятельности, и зоны, в которых ограничивается экономическая и иная деятельность в целях сохранения объектов природного и культурного наследия и их использования в рекреационных целях (статья 12).

Допуская в отдельных случаях возможность нахождения в границах особо охраняемых природных территорий земельных участков иных пользователей и собственников, ни Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях», ни Земельный кодекс Российской Федерации не предусматривают изъятие земель национальных парков.

Согласно разъяснению, данному в пункте 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Оспариваемые положения нормативного правового акта относят земли национальных природных парков к федеральной собственности, запрещая их изъятие, являются ясными и определенными.

Несогласие административного истца с судебными актами, принятыми арбитражными судами, об отказе администрации МО «Тункинский район»

в признании права собственности на земельные участки не свидетельствует о неоднозначном толковании пункта 28 Положения и нарушении прав органа местного самоуправления, который вправе обжаловать их в порядке, установленном законодательством о судопроизводстве в арбитражных судах.

В силу пункта 2 части 2 статьи 215 КАС РФ по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 175, 176, 180, 215 КАС РФ, Верховный Суд Российской Федерации

**решил:**

в удовлетворении административного искового заявления Администрации муниципального образования «Тункинский район» Республики Бурятия о признании недействующим пункта 28 Положения о национальных природных парках Российской Федерации, утвержденного постановлением Совета Министров–Правительства Российской Федерации от 10 августа 1993 г. № 769, отказать.

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

Председательствующий  
судья Верховного Суда  
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда  
Российской Федерации

Н.С. Романенков

Ю.Г. Иваненко

В.С. Кириллов