



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ20-64

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

9 июня 2020 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Тютина Д.В.
Шолгиной Н.И.
Степановой Л.Е.

при секретаре
с участием прокурора

рассмотрела 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,

по апелляционной жалобе Администрации муниципального образования «Тункинский район» Республики Бурятия на решение Верховного Суда Российской Федерации от 13 января 2020 г. по делу № АКПИ19-837, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя Правительства Российской Федерации Сорокина И.А., возражавшего против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Советом Министров – Правительством Российской Федерации постановлением от 10 августа 1993 г. № 769 утверждено Положение о национальных природных парках Российской Федерации (далее – Положение).

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

Согласно пункту 28 Положения 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 также – Администрация МО «Тункинский район») обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просила признать недействующим пункт 28 Положения со дня его принятия. В обоснование заявления ссылалась на то, что предписания данного пункта 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» (далее – Закон об особо охраняемых природных территориях), поскольку в соответствии с нормами действующего законодательства в границах национальных парков допускается наличие земельных участков иных пользователей и собственников, и нарушают право административного истца 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.

В административном исковом заявлении указано, что постановлением Совета Министров РСФСР от 27 мая 1991 г. № 282 в Бурятской ССР создан государственный природный национальный парк «Тункинский» Министерства лесного хозяйства РСФСР. В развитие данного постановления Советом Министров Бурятской ССР принято постановление от 31 декабря 1991 г. № 353 «О создании государственного природного национального парка «Тункинский» Министерства лесного хозяйства РСФСР в Бурятской ССР», которым создан государственный природный национальный парк «Тункинский» в границах Тункинского административного района Бурятской ССР. На основании оспариваемой нормы Положения решением Арбитражного суда Республики Бурятия от 7 июня 2019 г., оставленным без изменения постановлением Четвертого арбитражного апелляционного суда от 16 августа 2019 г., Администрации МО «Тункинский район» отказано в

удовлетворении иска к Российской Федерации в лице Межрегионального территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Иркутской области, Республике Бурятия и Забайкальском крае о признании права муниципальной собственности на земельные участки, занятые зданиями муниципальных образовательных организаций. Обосновывая свое решение, суд сослался на то, что все земли в границах Тункинского района Республики Бурятия относятся к землям особо охраняемых природных территорий, находящимся в федеральной собственности, вследствие чего в отношении земельных участков, занятых муниципальными объектами недвижимости, не может быть признано право муниципальной собственности.

Правительство Российской Федерации административный иск не признало, указав в письменных возражениях, что Положение издано в пределах его полномочий, а оспариваемое предписание соответствует действующему законодательству и прав административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 13 января 2020 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе административный истец, не соглашаясь с таким решением, просит его отменить ввиду неправильного толкования судом первой инстанции норм материального права и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Полагает, что суд первой инстанции неправомерно не включил в предмет судебного разбирательства обстоятельства создания национального парка «Тункинский».

В жалобе также указано, что суд первой инстанции не дал должной оценки доводу административного истца о неясности и неопределенности оспариваемой нормы.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Правительство Российской Федерации просит в ее удовлетворении отказать, считая, что судом первой инстанции правильно применены нормы материального и процессуального права, а выводы, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам дела.

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

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая административному истцу в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания пункта 28 Положения недействующим отсутствует.

Порядок принятия и официального опубликования Положения Правительством Российской Федерации соблюден и административным истцом не оспаривается.

Пунктом 1 статьи 1 Закона об особо охраняемых природных территориях предусмотрено, что законодательство Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях основывается на соответствующих положениях Конституции Российской Федерации и состоит из данного закона, принимаемых в соответствии с ним других законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. К иным нормативным правовым актам Российской Федерации относятся в том числе постановления Правительства Российской Федерации.

Положение издано в целях усиления охраны и поддержания режима национальных природных парков, повышения социальной защищенности их работников.

Пункт 28 Положения, как следует из его содержания, устанавливает, что земли национальных природных парков являются исключительно федеральной собственностью, и запрещает их изъятие.

Разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что оспариваемое предписание соответствует земельному законодательству и законодательству об особо охраняемых природных территориях.

Земельный кодекс Российской Федерации, регулируя отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации, в пункте 1 статьи 95 относит к землям особо охраняемых природных территорий в том числе земли национальных парков.

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 (пункт 6 названной статьи).

Особенности организации, охраны и использования национальных парков установлены разделом III «Национальные парки» Закона об особо охраняемых природных территориях.

Так, согласно статье 12 указанного закона национальные парки относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения. В границах национальных парков выделяются зоны, в которых природная среда сохраняется в естественном состоянии и запрещается

осуществление любой не предусмотренной указанным 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 (пункт 1).

Земельные участки и природные ресурсы, расположенные в границах национальных парков, находятся в федеральной собственности. Земельные участки не подлежат отчуждению из федеральной собственности. В границах национальных парков допускается наличие земельных участков иных пользователей и собственников (пункт 2).

Суд первой инстанции правильно указал в обжалуемом решении, что Земельный кодекс Российской Федерации и Закон об особо охраняемых природных территориях, допуская в отдельных случаях возможность нахождения в границах особо охраняемых природных территорий земельных участков иных пользователей и собственников, не предусматривают изъятие земель национальных парков из федеральной собственности.

Таким образом, пункт 28 Положения в полной мере согласуется с приведенными нормами действующего законодательства и не может рассматриваться как нарушающий права и законные интересы административного истца.

Необходимо отметить, что согласно пункту 1 Положения национальные природные парки Российской Федерации являются природоохранными учреждениями, территории (акватории) которых включают природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, рекреационных, просветительских, научных и культурных целях.

Следовательно, оспариваемое предписание распространяется на находящиеся в федеральной собственности земельные участки, предоставленные указанным природоохранным учреждениям, и не содержит запрета на нахождение в границах национальных парков земельных участков иных пользователей и собственников.

Довод апелляционной жалобы о правовой неопределенности пункта 28 Положения является несостоятельным, поскольку его содержание отвечает критериям ясности, недвусмысленности, не допускает неоднозначного толкования; данных о том, что в правоприменительной практике отсутствует единообразное понимание оспариваемой нормы или существует такая угроза, не имеется. Утверждая об этом, административный истец фактически выражает несогласие с судебными актами арбитражных судов, вынесенными по иску Администрации МО «Тункинский район» о признании права муниципальной собственности на земельные участки. Однако при рассмотрении настоящего дела в порядке абстрактного нормоконтроля Верховный Суд Российской Федерации не вправе осуществлять проверку названных судебных постановлений, основанных на оценке фактических обстоятельств конкретного дела с участием административного истца.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что суд первой инстанции неправомерно не включил в предмет судебного разбирательства обстоятельства создания национального парка «Тункинский», не свидетельствует о незаконности вынесенного решения. Указанный национальный парк создан постановлением Совета Министров РСФСР от 27 мая 1991 г. № 282, которое не является предметом рассматриваемого спора. По настоящему административному делу суд первой инстанции в полной мере выяснил все обстоятельства, предусмотренные частью 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Суд первой инстанции принял решение с учетом правовых норм, регулирующих рассматриваемые отношения, при правильном их толковании. Выводы суда о законности оспариваемого положения нормативного правового акта подробно мотивированы.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, пункт 28 Положения не противоречит, суд первой инстанции правоммерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал административному истцу в удовлетворении заявленного требования.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения 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 января 2020 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Администрации муниципального образования «Тункинский район» Республики Бурятия – без удовлетворения.

Председательствующий

Г.В. Манохина

Члены коллегии

В.Ю. Зайцев

Д.В. Тютин