



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 19-КАД24-6-К5

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

17 июля 2024 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,

судей Абакумовой И.Д. и Калининой Л.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационные жалобы Губернатора Ставропольского края, Правительства Ставропольского края и министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Ставропольского края на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 29 июня 2023 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 18 октября 2023 г. по делу № 3а-47/2023 по коллективному административному иску Легкобитова Георгия Георгиевича и других граждан о признании недействующим постановления Правительства Ставропольского края от 24 октября 2022 г. № 625-п «Об утверждении Положения о памятнике природы краевого значения «Гора Машук» и внесении изменения в подпункт 2.2 решения исполнительного комитета Ставропольского краевого Совета народных депутатов от 4 января 1978 г. № 9 «О взятии под особую охрану памятников природы».

Заслушав доклад судьи Александрова В.Н., пояснения представителей администрации города Пятигорска – Келлер М.А., Губернатора Ставропольского края – Демьяновой Н.Е., министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Ставропольского края – Гайворонской С.Н.,

Аmeliной Т.В., Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации – Куликова А.А., а также пояснения Легкобитова Г.Г., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Легкобитов Г.Г. и другие граждане обратились с административным иском о признании не действующим со дня принятия постановления Правительства Ставропольского края от 24 октября 2022 г. № 625-п, которым утверждено Положение о памятнике природы краевого значения «Гора Машук» (далее также – Постановление от 24 октября 2022 г. № 625-п, Положение соответственно) и одновременно внесены изменения в подпункт 2.2 решения исполнительного комитета Ставропольского краевого Совета народных депутатов от 4 января 1978 г. № 9 «О взятии под особую охрану памятников природы» (далее также – решение исполкома Ставропольского краевого Совета народных депутатов от 4 января 1978 г. № 9), указав в обоснование требований, что гора Машук является памятником природы краевого значения, режим особой охраны которого впервые установлен наряду с иными памятниками природы названным решением исполнительного комитета Ставропольского краевого Совета народных депутатов. Режим устанавливал запрет на распашку грунта, уничтожение почвозащитной растительности, добычу строительных материалов, проведение строительных работ, способных вызвать эрозию почв и разрушение памятников.

Оспариваемый акт устанавливает общий запрет на строительство и реконструкцию на территории памятника объектов капитального строительства, некапитальных строений и сооружений, в то же время содержит исключения (подпункт 12 пункта 9), допускающие строительство на расположенных в границах территории памятника земельных участках, относящихся к землям населенных пунктов, направленное на благоустройство смотровой площадки образовательного центра «Машук», воссоздание экологической тропы и автомобильных дорог, а также этим положением предусмотрена возможность реконструкции, капитального ремонта и демонтажа существующих объектов капитального строительства, некапитальных строений и сооружений.

По мнению административных истцов, оспариваемый нормативный акт не соответствует положениям статьи 27 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»

и статьи 59 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», запрещающим всякую хозяйственную и иную деятельность, влекущую за собой нарушение сохранности памятников природы и оказывающую негативное воздействие на окружающую среду. Оспариваемым Постановлением от 24 октября 2022 г. № 625-п гора Машук фактически выведена из-под режима особой охраны, установленного решением исполкома Ставропольского краевого Совета народных депутатов от 4 января 1978 г. № 9, что влечет нарушение прав административных истцов, проживающих на территории Ставропольского края, на благоприятную окружающую среду.

Решением Ставропольского краевого суда от 21 февраля 2023 г. в удовлетворении заявленного требования отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 29 июня 2023 г., оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 18 октября 2023 г., решение суда отменено, по делу принят новый судебный акт, которым оспариваемое постановление признано не действующим со дня его принятия.

В кассационных жалобах министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Ставропольского края, Губернатор Ставропольского края и Правительство Ставропольского края просят отменить судебные акты апелляционной и кассационной инстанций, оставив в силе решение суда первой инстанции, в связи с неправильным применением норм материального и процессуального права.

Исследовав материалы дела, заслушав пояснения представителя административных истцов и представителей административных ответчиков, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации установила следующее.

Как следует из материалов дела, статус памятника природы краевого значения присвоен природному объекту «Гора Машук» путем его включения в пункт 17 раздела 1 «Памятники неживой природы» перечня памятников природы на территории Ставропольского края, подлежащих охране, утвержденного постановлением бюро Ставропольского краевого комитета КПСС и исполкома краевого Совета депутатов трудящихся от 15 сентября 1961 г. № 676 «О мерах по охране природы в крае».

Решением исполнительного комитета Ставропольского краевого Совета народных депутатов от 4 января 1978 г. № 9 «О взятии под особую

охрану памятников природы» названный памятник природы взят под особую охрану без ограничения срока действия. В соответствии с режимом охраны установлен запрет на распашку грунта, уничтожение почвозащитной растительности, добычу строительных материалов, проведение строительных работ, могущих вызвать эрозию почв и разрушение памятников.

Граница памятника природы определена в системе координат МСК-26 от СК-95 и утверждена постановлением Правительства Ставропольского края от 26 апреля 2016 г. № 169-п «Об утверждении границы памятника природы краевого значения «Гора Машук». Площадь памятника природы составляет 991,67 кв. м.

Постановлением Правительства Ставропольского края от 24 октября 2022 г. № 625-п утверждено Положение о памятнике природы краевого значения «Гора Машук» (пункт 1).

Этим же постановлением внесено изменение в подпункт 2.2 решения исполкома Ставропольского краевого Совета народных депутатов от 4 января 1978 г. № 9: памятник природы краевого значения «Гора Машук» исключен из состава геологических памятников природы (горы-лакколиты, останцы, возвышенности, уникальные каменные образования, выходы и отложения коренных пород и остатков древней фауны), в отношении которых установлен особый режим охраны (пункт 2).

Положение содержит описание данного памятника природы, его характеристики в соответствии с ранее приданным ему статусом, а также определяет цели, задачи и режим его особой охраны.

В соответствии с установленным режимом на территории памятника природы запрещается всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятника природы, в том числе строительство и реконструкция объектов капитального строительства, некапитальных строений и сооружений, за исключением:

строительства и реконструкции в границах земельных участков с кадастровыми номерами [REDACTED] и [REDACTED], относящихся к категории земель «земли населенных пунктов», строений и сооружений, направленных на благоустройство смотровой площадки на юго-восточной границе образовательного центра «Машук» и прилегающей к ней пешеходной зоны в г. Пятигорске, а также на воссоздание экологической тропы, соединяющей верхнюю площадку молодежного лагеря с нижней в г. Пятигорске;

строительства и реконструкции в границах земельного участка с кадастровым номером [REDACTED], относящегося к категории

земель «земли населенных пунктов», автомобильных дорог «Подъезд № 1 к городу Пятигорску» и «Бештаугорское шоссе» и технически связанных с ними сооружений;

реконструкции, капитального ремонта и демонтажа существующих объектов капитального строительства, некапитальных строений и сооружений, не влекущих за собой нарушения сохранности памятника природы (подпункт 12 пункта 9 Положения).

Перечисленные исключения, по мнению административных истцов, фактически выводят данный памятник природы из-под режима особой охраны, установленного решением исполкома Ставропольского краевого Совета народных депутатов от 4 января 1978 г. № 9.

Отказывая в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции исходил из того, что проект постановления согласован с Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации; определенный Положением режим охраны памятника природы устанавливает запрет на осуществление всякой деятельности, влекущей нарушение сохранности памятника природы; деятельность по развитию образовательного центра «Машук», равно как и иная разрешенная Положением хозяйственная деятельность, в любом случае возлагает на застройщиков и пользователей земельными участками обязанность соблюдать природоохранное законодательство.

Отменяя решение суда и удовлетворяя заявленные требования, суд апелляционной инстанции, с выводами которого согласился суд кассационной инстанции, указал, что оспариваемый нормативный правовой акт допускает ничем не обоснованное возведение различных объектов капитального строительства, размещение некапитальных объектов, включая строительство и эксплуатацию автомобильных дорог и сопутствующей инфраструктуры, что не отвечает целям особой охраны памятника природы «Гора Машук», фактически направлено на изменение его границ и отмену установленного в 1978 году режима особой охраны единой территории памятника природы без изменения в установленном порядке его границ по согласованию с Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Само по себе формальное согласование проекта оспариваемого положения с Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации фактически направлено на изменение границ памятника природы в обход установленной законом процедуры и на неправомерное изменение режима особой охраны памятника природы. Предусмотренное Положением правовое регулирование не позволяет

обеспечить права неопределенного круга лиц на благоприятную окружающую среду и пользование общенациональным достоянием – памятником природы «Гора Машук» в неизменных границах.

Между тем судами не учтено следующее. Согласно абзацу первому преамбулы Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Закон № 33-ФЗ) особо охраняемые природные территории – это участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, объекты растительного и животного мира, естественные экологические системы, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты по решениям органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

Согласно пункту 3 статьи 26 Закона № 33-ФЗ органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации утверждают границы и определяют режим особой охраны территорий памятников природы, находящихся в их ведении.

Отношения в сфере организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий краевого значения в Ставропольском крае также регулируются региональным Законом от 6 мая 2014 г. № 33-кз «Об особо охраняемых природных территориях», пунктом 1 части 1 статьи 3, частью 1 статьи 5 которого памятники природы отнесены к категории особо охраняемых природных территорий краевого значения, режим особой охраны которых определяется положениями об этих территориях в соответствии с требованиями, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

Правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды определяет также Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее также – Закон № 7-ФЗ).

Пунктом 2 статьи 59 Закона № 7-ФЗ запрещена хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на окружающую среду и ведущая к деградации и (или) уничтожению природных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящихся под особой охраной.

Как указывает суд апелляционной инстанции, решением исполнительного комитета Ставропольского краевого Совета народных депутатов от 4 января 1978 г. № 9 «О взятии под особую охрану памятников природы» установлен режим охраны геологических памятников природы (горы-лакколиты, останцы, возвышенности, уникальные каменные образования, выходы и отложения коренных пород и остатков древней фауны), запрещающий распашку грунта, уничтожение почвозащитной растительности; добычу строительных материалов; проведение строительных работ, могущих вызвать эрозию почв и разрушение памятников (далее – режим памятника природы).

На основании этого судом делается вывод, что любое строительство на территории памятника природы краевого значения «Гора Машук» запрещено.

Между тем, как указывают заявители кассационных жалоб, запрещены только те строительные работы, которые могут вызвать эрозию почв. При этом полного запрета на строительство решением исполкома Ставропольского краевого Совета народных депутатов от 4 января 1978 г. № 9 не устанавливалось.

Сам по себе оспариваемый нормативный правовой акт не подменяет собой необходимость соблюдения застройщиками обязательных требований и последовательных процедур в целях осуществления строительства и реконструкции указанных объектов, включая разработку проектной документации, получение разрешения на строительство, выполнение обязательных природоохранных и иных мероприятий, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, Законом № 7-ФЗ, а также другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, регламентирующими проектную и строительную деятельность.

В связи с этим возможность осуществления на территории памятника природы и в границах его охранных зон хозяйственной деятельности при соблюдении природоохранного законодательства и наличия разрешительной документации на осуществление указанной деятельности не свидетельствует о нарушении природоохранного законодательства и нарушении прав административных истцов в том числе на благоприятную окружающую среду. Этим доводам судами оценка не дана.

Удовлетворяя требование административных истцов, суд апелляционной инстанции, анализируя оспариваемое постановление Правительства Ставропольского края от 24 октября 2022 № 625-п,

пояснительную записку к нему, а также постановления Правительства Ставропольского края от 27 января 2020 г. № 4-п, от 14 июля 2020 г. № 369-п, от 23 июля 2020 г. № 381-п и материалы комплексного экологического обследования территории памятника природы краевого значения «Гора Машук» (запятая), пришел к выводу о том, что фактически Постановление от 24 октября 2022 г. № 625-п направлено на изменение границ памятника природы в целях возведения объектов капитального строительства, нестационарных и прочих объектов, а также линейных объектов.

Между тем заявители кассационных жалоб указывают, что оспариваемый акт не изменяет границы памятника природы «Гора Машук». Граница памятника утверждена постановлением Правительства Ставропольского края от 26 апреля 2016 г. № 169-п «Об утверждении границы памятника природы краевого значения «Гора Машук», сведения о ней внесены в Единый государственный реестр недвижимости.

Административные истцы ссылаются на постановление Губернатора Ставропольского края от 27 января 2020 г. № 34 об изъятии из границ памятника природы «Гора Машук» 69,3 га земель. К материалам дела приобщены схемы расположения территорий, предлагаемых к исключению из границ памятника природы «Гора Машук». Однако оценка этим противоречивым доводам не дана.

Как указывает суд апелляционной инстанции, объективных данных о согласовании с Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации изменения установленной границы памятника природы «Гора Машук» не имеется. Вместе с тем, как следует из материалов дела, проект постановления Правительства Ставропольского края от 24 октября 2022 г. № 625-п «Об утверждении Положения о памятнике природы краевого значения «Гора Машук» согласован с Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, замечания, отраженные в письме, согласованы при подготовке проекта оспариваемого постановления и учтены.

Вывод суда о том, что такое согласование носило формальный характер, не мотивирован.

По мнению административных истцов, в соответствии с пунктом 5, подпунктом 12 пункта 9, а также пунктами 11 и 12 оспариваемого постановления с земель, расположенных в границе памятника природы, находящихся в собственности граждан и юридических лиц, снят режим особой охраны, эти земли выведены из состава особо охраняемых природных территорий, что позволит осуществлять на данной территории деятельность,

приводящую к нарушению сохранности памятника природы, оказывая негативное воздействие на выполнение лечебно-оздоровительных программ. Однако в нарушение Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» экологическая экспертиза по данному вопросу не проводилась.

Суду апелляционной инстанции при новом рассмотрении административного дела необходимо проверить довод административных истцов о несоответствии оспариваемого постановления постановлению Правительства Российской Федерации от 19 февраля 2015 г. № 138 «Об утверждении Правил создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон» в части создания охранной зоны памятника природы «Гора Машук».

В силу изложенного выводы судов апелляционной и кассационной инстанций о несоответствии оспариваемого правового регулирования нормативным актам большей юридической силы и о нарушении тем самым права административных истцов на благоприятную окружающую среду не могут быть признаны обоснованными.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 29 июня 2023 г., кассационное определение судебной коллегии по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 18 октября 2023 г. отменить, дело направить на новое апелляционное рассмотрение в Третий апелляционный суд общей юрисдикции.

Председательствующий

Судьи