



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-849

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

13 ноября 2024 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Нефедова О.Н.
при секретаре Вознесенской Н.Г.
с участием прокурора Русакова И.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Рыбакова Сергея Николаевича о признании недействующим подпункта 18 пункта 11 Положения о национальном парке «Кисловодский», утвержденного приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 15 февраля 2023 г. № 83,

установил:

приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 15 февраля 2023 г. № 83 (далее также – Приказ) утверждено Положение о национальном парке «Кисловодский» (далее также – Положение).

Согласно пункту 11 Положения на территории национального парка «Кисловодский» (далее также – национальный парк) 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 организация спортивных, зрелищных и развлекательных мероприятий, организация туристских стоянок, мест отдыха и разведение костров за пределами мест, специально предусмотренных федеральным государственным бюджетным учреждением «Национальный парк «Кисловодский» (далее – ФГБУ «Национальный парк «Кисловодский», Учреждение) для этих целей (подпункт 18).

Рыбаков С.Н. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском, в котором просит признать недействующим подпункт 18 пункта 11 Положения, ссылаясь на несоответствие части 1 статьи 34, частям 1, 2 статьи 44 Конституции Российской Федерации, подпункту «в» пункта 1, подпункту «з» пункта 2 статьи 15, пункту 1 статьи 17¹ Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Закон об особо охраняемых природных территориях), абзацу седьмому пункта 9 Положения о национальных природных парках Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 10 августа 1993 г. № 769 (далее – Положение о национальных парках), и на отсутствие в оспариваемом положении указания на признак массовости в описании мероприятий, подлежащих проведению только в специально предусмотренных Учреждением местах.

В обоснование требования Рыбаков С.Н. указал, что проводит уличные творческие выступления в виде игры на музыкальных инструментах с использованием звукоусиливающего оборудования. На его обращения Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее также – Минприроды России) и ФГБУ «Национальный парк «Кисловодский» даны разъяснения со ссылкой в том числе на подпункт 18 пункта 11 Положения о невозможности проведения творческих выступлений на территории национального парка ввиду недопустимости нарушения режима особо охраняемой природной территории федерального значения. По мнению административного истца, оспариваемое нормативное положение, запрещающее организацию на территории национального парка зрелищных и развлекательных мероприятий, не относящихся к массовым, то есть с любым количеством участников, нарушает его права, поскольку специальное место их проведения Учреждением не предусмотрено, а за нарушение норм и правил, регулирующих режим использования окружающей природной среды и природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах, установлена административная ответственность.

Административный ответчик Минприроды России в письменных возражениях и заинтересованные лица Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), ФГБУ «Национальный парк «Кисловодский» в письменных отзывах на административный иск указали, что Приказ издан федеральным органом исполнительной власти в пределах его компетенции, оспариваемое нормативное положение не противоречит действующему законодательству Российской Федерации и не нарушает права административного истца.

Представитель административного истца Воробьев А.А. в судебном заседании поддержал заявленное требование.

В судебном заседании представитель административного ответчика Минприроды России Новожилова О.В. просила отказать в удовлетворении административного искового заявления по доводам, изложенным в письменных возражениях.

Минюст России направил письменное ходатайство о рассмотрении дела в отсутствие своего представителя.

ФГБУ «Национальный парк «Кисловодский», будучи надлежащим образом извещенным о времени и месте рассмотрения дела, явку своего представителя в судебное заседание не обеспечило.

Выслушав пояснения представителей сторон, изучив доводы заинтересованных лиц, исследовав материалы дела, проверив оспариваемое положение нормативного правового акта на соответствие нормативным правовым актам большей юридической силы, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего, что административный иск не подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленного требования.

Отношения в области охраны и использования, в том числе создания, особо охраняемых природных территорий в целях сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов, объектов растительного и животного мира, естественных экологических систем, биоразнообразия, проведения научных исследований в области охраны окружающей среды, экологического мониторинга, экологического просвещения регулирует Закон об особо охраняемых природных территориях (абзац третий преамбулы).

С учетом особенностей режима особо охраняемых природных территорий различаются перечисленные в пункте 2 статьи 2 названного закона категории указанных территорий, к числу которых отнесены национальные парки.

На основании пункта 5 статьи 2, пунктов 1, 4 статьи 12 Закона об особо охраняемых природных территориях национальные парки относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения. Положение о национальном парке утверждается федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого он находится.

Национальный парк «Кисловодский» создан в г. Кисловодске (Ставропольский край) в соответствии с пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 г. № 493 «О создании национального парка «Кисловодский», в силу пункта 2 которого он отнесен к ведению Минприроды России.

Согласно подпункту 5.2.69 пункта 5 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219, Минприроды России на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности, в том числе положения о национальных парках.

Реализуя предоставленные полномочия, Минприроды России утвердило Положение о национальном парке «Кисловодский».

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Минюсте России по результатам проведения правовой и антикоррупционной экспертиз 24 марта 2023 г., № 72700, размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 24 марта 2023 г.

Процедура издания, введения в действие и опубликования Приказа соответствует положениям Указа 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 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Таким образом, оспариваемый в части нормативный правовой акт принят полномочным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения в действие.

Вопреки доводам административного истца предписания подпункта 18 пункта 11 Положения, предусматривающие, что на территории национального парка 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 организация зрелищных и развлекательных мероприятий за пределами мест, специально предусмотренных Учреждением для этих целей, не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Согласно пункту 1 статьи 12 Закона об особо охраняемых природных территориях в границах национальных парков 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, которая противоречит целям и задачам национального парка.

В соответствии с пунктом 1 статьи 15 Закона об особо охраняемых природных территориях в целях установления режима национального парка осуществляется зонирование его территории с выделением в том числе рекреационной зоны, которая предназначена для обеспечения и осуществления рекреационной деятельности (подпункт «в»).

Из пункта 1 статьи 17¹ Закона об особо охраняемых природных территориях следует, что в случаях, предусмотренных данным федеральным законом, национальные парки могут использоваться для осуществления рекреационной деятельности, представляющей собой деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг в сфере туризма, физической культуры и спорта, организации отдыха и укрепления здоровья граждан.

При этом 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. Отдельный перечень таких видов деятельности приведен в пункте 2 статьи 15 Закона об особо охраняемых природных, к числу которых согласно подпункту «з» этого пункта отнесены организация массовых спортивных и зрелищных мероприятий, организация туристских стоянок, мест отдыха и разведение костров за пределами специально предусмотренных для этого мест.

Содержание подпункта 18 пункта 11 Положения согласуется с приведенными нормами, при этом оспариваемый подпункт содержит сноску 7, которая предусматривает ссылки на пункт 5 статьи 15 Закона об особо охраняемых природных территориях, пункты 6, 9, 11 Положения о национальных парках.

Согласно пункту 5 статьи 15 Закона об особо охраняемых природных территориях дифференцированный режим особой охраны (функциональное зонирование) национальных парков устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

В соответствии с пунктом 6 Положения о национальных парках на территориях национальных природных парков устанавливается дифференцированный режим их охраны, защиты и использования с учетом местных природных, историко-культурных и социальных особенностей, в соответствии с которым могут быть выделены перечисленные в этом пункте функциональные зоны.

Пунктом 9 Положения о национальных парках предусмотрено, что на территориях национальных природных парков запрещается в числе прочего всякая деятельность, угрожающая существованию природных комплексов и взятых под охрану историко-культурных объектов (абзац второй), и проведение массовых спортивных и зрелищных мероприятий (абзац седьмой). В национальных природных парках могут быть запрещены или ограничены и другие виды деятельности, влекущие за собой снижение экологической, научной, эстетической, культурной и рекреационной ценности территорий (абзац тринадцатый).

Конкретные особенности, зонирование и режим каждого национального природного парка определяются в положении о нем, утверждаемом государственным органом управления Российской Федерации, в ведении которого находится парк (пункт 11 Положения о национальных парках).

Тем самым закрепленный в пункте 2 статьи 15 Закона об особо охраняемых природных территориях перечень запрещенных видов деятельности не является исчерпывающим, конкретный режим устанавливается федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится данная территория.

Учитывая изложенное предусмотренный в подпункте 18 пункта 11 Положения запрет на организацию на территории национального парка за пределами специально предусмотренных мест зрелищных и развлекательных мероприятий установлен Минприроды России при реализации предоставленных ему полномочий в целях исключения снижения экологической, научной, эстетической, культурной и рекреационной ценности

территории, что соответствует целям и задачам национального парка.

Нормы Конституции Российской Федерации, на которые ссылается административный истец в обоснование заявленного требования, отношения в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения непосредственно не регулируют, равно как и приведенные им нормы регионального законодательства в отношении осуществления уличных творческих выступлений, которое, кроме того, не относится к актам, имеющим большую юридическую силу по отношению к оспариваемому положению.

Принимая во внимание вышеизложенное, суд приходит к выводу, что Положение, принятое уполномоченным органом государственной власти в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, в оспариваемой части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает прав и законных интересов административного истца в указанных им аспектах, в связи с чем административное исковое заявление не подлежит удовлетворению согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Рыбакова Сергея Николаевича о признании недействующим подпункта 18 пункта 11 Положения о национальном парке «Кисловодский», утвержденного приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 15 февраля 2023 г. № 83, отказать.

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



О.Н. Нефедов