



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-454

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

10 сентября 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
судей Верховного Суда
Российской Федерации

Нефедова О.Н.,

Бугакова О.А.,
Кириллова В.С.

Евтеевой И.С.

Русакова И.В.,

при секретаре

с участием прокурора

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Демина Александра Евгеньевича об оспаривании пунктов 1, 2 постановления Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2024 г. № 1655 «О расширении территории Сочинского национального парка» и разделов I и II утвержденных им сведений о границах территории, относимой к Сочинскому национальному парку при его расширении,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2024 г. № 1655 «О расширении территории Сочинского национального парка» (далее также – Постановление) территория Сочинского национального парка расширена за счет отнесения к его территории земельных участков общей площадью 5498,7442 гектара, включая земельные участки из состава земель особо охраняемых территорий и объектов площадью 1780,8476 гектара, земель сельскохозяйственного назначения площадью 407,2344 гектара, земель населенных пунктов площадью 246,6393 гектара, земель лесного фонда площадью 1659,8638 гектара и земельные участки, не отнесенные к определенной категории земель, площадью 1404,1591 гектара, расположенных на территориях муниципальных образований Туапсинский муниципальный

округ и городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края, в том числе на части особо охраняемой природной территории регионального значения – природного орнитологического парка в Имеретинской низменности площадью 4,3 гектара (пункт 1).

Пунктом 2 Постановления утверждены прилагаемые к нему сведения о границах территории, относимой к Сочинскому национальному парку при его расширении (далее также – сведения о границах территории).

Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации предписано: обеспечить режим особой охраны природных комплексов и объектов на земельных участках, указанных в пункте 1 Постановления; совместно с администрацией Краснодарского края осуществить необходимые мероприятия, связанные с расширением территории Сочинского национального парка; направить в установленном порядке в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии документы (содержащиеся в них сведения) для внесения в Единый государственный реестр недвижимости сведений о границах территории, относимой к Сочинскому национальному парку в соответствии с Постановлением, до 1 декабря 2025 г.; обеспечить подготовку в установленном порядке проекта акта Правительства Российской Федерации о переводе земель лесного фонда, указанных в пункте 1 Постановления, в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов и внести его в Правительство Российской Федерации до 1 декабря 2027 г. (пункт 3).

Министерству сельского хозяйства Российской Федерации предписано обеспечить подготовку в установленном порядке проекта акта Правительства Российской Федерации о переводе земель сельскохозяйственного назначения, указанных в пункте 1 Постановления, в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов и внести его в Правительство Российской Федерации до 1 декабря 2027 г. (пункт 4).

Согласно пункту 5 Постановления его реализация осуществляется в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и на плановый период на функционирование и развитие системы особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Утвержденные Постановлением сведения о границах территории, относимой к Сочинскому национальному парку при его расширении, состоят из трех разделов: раздел I – сведения о местоположении границ, раздел II – сведения о характерных точках границ (система координат МСК-23), раздел III – план границ территории, относимой к Сочинскому национальному парку при его расширении.

Демин А.Е. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском, в котором просит признать недействующими пункты 1, 2 Постановления и разделы I и II сведений о границах территории в части включения принадлежащего ему на праве собственности земельного участка, расположенного по адресу:

█ █, кадастровый номер █ █, категория земель – земли населенных пунктов, вид разрешенного использования – для садоводства, в границы Сочинского национального парка, ссылаясь на принятие Постановления с нарушением установленной процедуры и несоответствие оспариваемых положений статье 209 Гражданского кодекса Российской Федерации, части 1 статьи 13 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, статье 11 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (далее – Закон об экологической экспертизе).

В обоснование заявленных требований и факта нарушения своих прав и законных интересов административный истец указал на отсутствие судебного решения об изъятии упомянутого земельного участка, нахождение участка с 2021 года под арестом, наложенным в рамках расследования уголовного дела, и установление запрета совершать регистрационные действия с данным земельным участком по находящемуся в производстве Хостинского районного суда г. Сочи гражданскому делу по иску заместителя прокурора Краснодарского края – прокурора города Сочи о признании зарегистрированного права на этот земельный участок отсутствующим и признании права собственности на него за Российской Федерацией.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации (поручение от 17 июля 2025 г. № ДГ-П11-26287), просившему в письменных возражениях на административный иск отказать в удовлетворении заявленных требований, указавшему, что Постановление издано в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, в оспариваемой части соответствует законодательству Российской Федерации и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Демин А.Е. и его представитель, будучи надлежащим образом извещенными о времени и месте рассмотрения дела, в судебное заседание не явились. В удовлетворении ходатайства представителя административного истца об отложении судебного разбирательства отказано.

В судебном заседании представитель Правительства Российской Федерации Новожилова О.В. поддержала правовую позицию, изложенную в письменных возражениях, просила отказать в удовлетворении административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Нефедова О.Н., обсудив доводы административного истца, заслушав пояснения представителя ответчика, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленных требований отказать, проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Полномочия Правительства Российской Федерации как исполнительного органа публичной власти определены Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», статьей 5 которого закреплено, что Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение (часть 1). Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (часть 2).

Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Закон об особо охраняемых природных территориях) определяет особо охраняемые природные территории как 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 решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны (абзац первый преамбулы).

В соответствии с пунктом 5 статьи 2 поименованного федерального закона национальные парки относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения.

Порядок создания национальных парков установлен статьей 14 Закона об особо охраняемых природных территориях и предусматривает, что создание национальных парков и расширение территорий национальных парков осуществляются решениями Президента Российской Федерации или решениями Правительства Российской Федерации, принимаемыми по представлению уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти.

Оспариваемый нормативный правовой акт касается расширения границ национального парка, то есть относится к порядку его образования, для которого федеральным законодателем установлена форма принятия решения в виде постановления Правительства Российской Федерации.

В соответствии с требованиями пунктов 3–5 Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851, проект постановления Правительства Российской Федерации «О расширении территории Сочинского национального парка» 30 апреля 2020 г. был размещен на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» с изложением в паспорте проекта информации, относящейся к его разработке, в том числе о

проведении общественного обсуждения с 11 по 25 апреля 2024 г. и независимой антикоррупционной экспертизы с 11 по 17 апреля 2024 г. (ID проекта 01/01/04-24/00147071). Заключений независимых экспертов на проект не поступило.

Постановление размещено 6 декабря 2024 г. на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и опубликовано 9 декабря 2024 г. в Собрании законодательства Российской Федерации, № 50.

Процедура издания, введения в действие и опубликования нормативного правового акта 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».

Таким образом, Постановление принято Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных законом полномочий с соблюдением формы, процедуры принятия и порядка введения в действие.

С утверждением административного истца о том, что материалы, обосновывающие расширение территории Сочинского национального парка, подлежали государственной экологической экспертизе, согласиться нельзя по следующим основаниям.

Закон об экологической экспертизе определяет экологическую экспертизу как установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, требованиям в области охраны окружающей среды в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду (статья 1).

Государственная экологическая экспертиза организуется и проводится федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Законом об экологической экспертизе, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (статья 10).

Перечень объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня определен в статье 11 поименованного федерального закона.

Подпункт 6 статьи 11 Закона об экологической экспертизе в редакции, действовавшей до 3 августа 2018 г., к объектам государственной экологической экспертизы относил в том числе материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 321-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в

подпункт 6 статьи 11 Закона об экологической экспертизе внесены изменения, исключающие необходимость проведения государственной экологической экспертизы материалов комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающих придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Согласно пункту 1 статьи 2 Закона об особо охраняемых природных территориях при принятии решений о создании особо охраняемых природных территорий учитывается: а) значение соответствующей территории для сохранения биологического разнообразия, в том числе редких, находящихся под угрозой исчезновения и ценных в хозяйственном и научном отношении объектов растительного и животного мира и среды их обитания; б) наличие в границах соответствующей территории участков природных ландшафтов и культурных ландшафтов, представляющих собой особую эстетическую, научную и культурную ценность; в) наличие в границах соответствующей территории геологических, минералогических и палеонтологических объектов, представляющих собой особую научную, культурную и эстетическую ценность; г) наличие в границах соответствующей территории уникальных природных комплексов и объектов, в том числе одиночных природных объектов, представляющих собой особую научную, культурную и эстетическую ценность.

Обязательным приложением к решению о создании особо охраняемой природной территории являются сведения о границах такой территории, которые должны содержать графическое описание местоположения границ такой территории, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, используемой для ведения Единого государственного реестра недвижимости (пункт 12 статьи 2 названного федерального закона).

Сочинский национальный парк был учрежден постановлением Совета Министров РСФСР от 5 мая 1983 г. № 214 на территории 190 тыс. гектаров с целью сохранения уникальных природных комплексов Черноморского побережья Кавказа и использования их в природоохранных, рекреационных, просветительских и научных целях. Распоряжением Совмина РСФСР от 1 августа 1989 г. № 657-р в состав Сочинского национального парка были дополнительно включены земли Кавказского государственного биосферного заповедника (1116 гектаров). В период с 1986 по 1997 гг. изменение площади Сочинского национального парка происходило за счет изъятия и передачи земель сельхозпредприятий.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2013 г. № 534 «О расширении территории Сочинского национального парка» территория Сочинского национального парка расширена за счет отнесения к его территории земель лесного фонда Туапсинского лесничества и части территории Сочинского общереспубликанского государственного природного заказника площадью 9026 гектаров, в результате чего площадь Сочинского национального парка составила 208 599,85 гектара.

Проект Постановления, расширяющего территорию Сочинского национального парка на 5 498,7442 гектара, подготовлен Министерством

природных ресурсов и экологии Российской Федерации во исполнение отдельных поручений Правительства Российской Федерации в соответствии со статьей 14 Закона об особо охраняемых природных территориях.

Расширение территории Сочинского национального парка осуществлено с целью сохранения экосистемной целостности природных компонентов на основании комплексного экологического обследования, выполненного федеральным государственным бюджетным учреждением «Всероссийский научно-исследовательский институт охраны окружающей среды», определившим природоохранную ценность земельных участков, предполагаемых для включения в состав названной территории.

Вопреки утверждению административного истца нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, Постановление не противоречит.

Согласно статье 95 Земельного кодекса Российской Федерации в случаях, предусмотренных федеральными законами, допускается включение в земли особо охраняемых природных территорий земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности. Земли и земельные участки в границах населенных пунктов, включенных в состав особо охраняемых природных территорий, относятся к землям населенных пунктов. Использование включенных в состав особо охраняемых природных территорий земель и земельных участков иных категорий ограничивается с учетом необходимости защиты природных комплексов особо охраняемых природных территорий от неблагоприятных антропогенных воздействий (пункт 2). 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).

В силу пункта 2 статьи 12 Закона об особо охраняемых природных территориях земельные участки и природные ресурсы, расположенные в границах национальных парков, находятся в федеральной собственности и отчуждению не подлежат, за исключением земельных участков, расположенных в границах населенных пунктов, включенных в состав национальных парков. В границах национальных парков допускается наличие земельных участков иных пользователей и собственников.

Таким образом, действующее законодательство допускает возможность включения в границы национальных парков земель сторонних собственников (в том числе земельных участков, принадлежащих гражданам на праве собственности), в связи с чем включение земельного участка административного истца в границы территории Сочинского национального парка само по себе его прав не нарушает.

Оспариваемое постановление предусматривает расширение территории национального парка без указания на изъятие каких-либо земельных участков, то есть не затрагивает вопросов, касающихся установления или прекращения права собственности на конкретные объекты, в связи с чем противоречий

статье 209 Гражданского кодекса Российской Федерации, определяющей общие положения о праве собственности, не содержит.

Действующее законодательство не устанавливает ограничений на включение в состав национальных парков земельных участков, в отношении которых установлены обременения, применены меры по обеспечению иска либо наложен арест в ходе уголовного судопроизводства, в связи с чем соответствующие доводы административного истца подлежат отклонению.

Доводы о противоречии Постановления Конституции Российской Федерации не подлежат рассмотрению, поскольку в силу части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации рассмотрение дел о соответствии нормативных актов Правительства Российской Федерации Конституции Российской Федерации относится к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

Как следует из содержания административного искового заявления, предъявление Деминым А.Е. требований об оспаривании Постановления обусловлено рассмотрением в суде делу по иску к нему заместителя прокурора Краснодарского края – прокурора города Сочи о признании зарегистрированного права на земельный участок отсутствующим и признании права собственности на него за Российской Федерацией. Вместе с тем доводы административного истца направлены на оценку правильности выбора и применения норм права определенным правоприменителем в отношениях с участием административного истца и связаны с необходимостью установления конкретных фактических обстоятельств, что не входит в предмет рассмотрения по настоящему административному делу.

Постановление издано уполномоченным органом в установленном порядке и в пределах предоставленных полномочий, в оспариваемой части не допускает произвольного толкования, отвечает критериям правовой определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного искового заявления суд принимает 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.

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

решил:

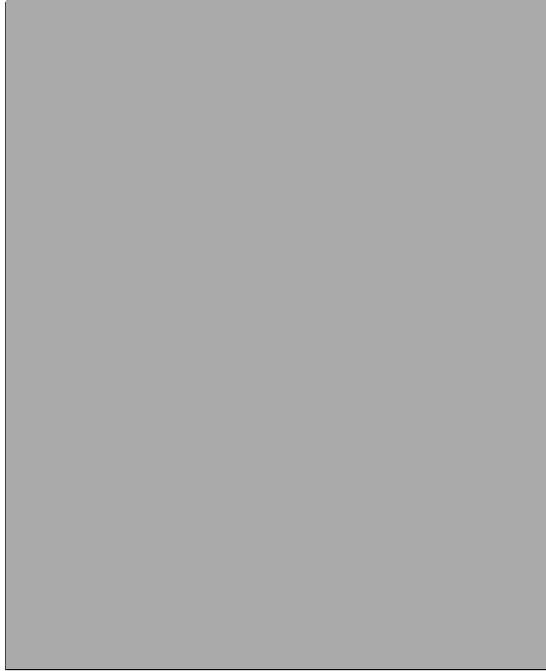
в удовлетворении административного искового заявления Демина Александра Евгеньевича об оспаривании пунктов 1, 2 постановления Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2024 г. № 1655 «О расширении территории Сочинского национального парка» и разделов I и II утвержденных им сведений

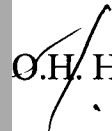
о границах территории, относимой к Сочинскому национальному парку при его расширении, отказать.

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

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации




О.Н. Нефедов

О.А. Бугаков

В.С. Кириллов