



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 45-АПА19-13

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

19 июня 2019 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Зинченко И.Н.,
судей Корчашкиной Т.Е. и Калининой Л.А.,
при секретаре Тимохине И.Е.,

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Лесная сказка» об оспаривании постановления Правительства Свердловской области от 06 июня 2018 года № 358-ПП «Об утверждении Положения о памятнике природы областного значения «Озеро «Балтым» с окружающими лесами» и внесении изменений в перечень памятников природы областного значения, утвержденный постановлением Правительства Свердловской области от 17 января 2001 года № 41-ПП» по апелляционным жалобам Правительства Свердловской области, Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области, общества с ограниченной ответственностью «Лесная сказка» на решение Свердловского областного суда от 18 января 2019 года, которым частично удовлетворено административное исковое заявление общества с ограниченной ответственностью «Лесная сказка» (далее – ООО «Лесная сказка»).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., объяснения представителей ООО «Лесная сказка» Ченцова М.Е., Прокопьева С.О., представителя Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области Сафронова А.В., поддержавших доводы своих апелляционных жалоб, представителя Министерства

природных ресурсов и экологии Российской Федерации Новицкой Н.А., выразившей согласие с решением суда в части отказа в удовлетворении требований, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда подлежащим оставлению без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Постановлением Правительства Свердловской области от 06 июня 2018 г. № 358-ПП утверждено Положение о памятнике природы областного значения «Озеро «Балтым» с окружающими лесами и внесено изменение в Перечень памятников природы областного значения, утвержденного Постановлением Правительства Свердловской области от 17 января 2001 г. № 41-ПП «Об утверждении Перечней особо охраняемых природных территорий областного значения, расположенных в Свердловской области, и установлении режима особой охраны особо охраняемой природной территории областного значения категории «Лесной парк». Изменения внесены в содержание строки 75 (порядковый номер строки 56) таблицы «Перечень памятников природы областного значения» относительно памятника природы «Озеро «Балтым» с окружающими лесами» по столбцам «Местонахождение памятника природы» и «Предприятие (учреждение, организация), на которое возложена охрана памятника природы».

Таким образом, в актуальной редакции Перечня памятников природы областного значения под порядковым номером 56 описан гидрологический памятник природы областного значения живописный водоем с чистой водой «Озеро Балтым» с окружающими лесами» площадью 942, 2 га, указаны: его местонахождение в муниципальном образовании Верхняя Пышма (Березовское лесничество, Балтымское участковое лесничество, Балтымский участок части кварталов 56 - 59, 61, 62; Пышминское участковое лесничество, Верхне-Пышминский участок части кварталов 39, 41, 45; акватория озера Балтым), а также организация, на которую возложена охрана памятника природы – государственное казенное учреждение Свердловской области «Березовское лесничество».

Постановление Правительства Свердловской области от 06 июня 2018 г. № 358-ПП опубликовано 07 июня 2018 г. на официальном интернет-портале правовой информации Свердловской области <http://www.pravo.gov66.ru>.

В Положении о памятнике природы областного значения «Озеро «Балтым» с окружающими лесами» изложены цели и задачи памятника природы, описаны его территория и границы, в главе 4 определен режим особой охраны на территории памятника природы. Пункт 11 главы 4 названного Положения со ссылкой на Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» содержит запрет

на всякую деятельность, влекущую за собой нарушение сохранности памятника природы, в том числе запрещены:

- загрязнение почвы, создание объектов размещения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ (подпункт 2);

- проезд и стоянка механизированных транспортных средств вне существующих дорог, кроме транспорта органов управления лесным хозяйством, природоохранных, правоохранительных органов и служб спасения при выполнении ими служебных мероприятий (подпункт 5);

- строительство зданий и сооружений, за исключением реконструкции существующих объектов (подпункт 8);

- передвижение по озеру Балтым моторных плавательных средств, механических транспортных средств, за исключением средств, используемых для охраны памятника природы (подпункт 15).

Общество с ограниченной ответственностью «Лесная сказка» (ООО «Лесная сказка»), являющееся на договорной основе пользователем части акватории озера Балтым и лесного участка в границах данного памятника природы, обратилось в суд с административным иском (с учетом дополнений) о признании недействующим Постановления Правительства Свердловской области от 06 июня 2018 г. № 358-ПП ввиду нарушения процедуры его принятия.

Административный истец ссылался на нарушение положений пункта 6 статьи 2 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», подпункта 1 статьи 12 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», пункта 2 статьи 26.3-3 Федерального закона от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 25 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», выразившихся в отсутствии согласования оспариваемого Постановления Правительства Свердловской области от 06 июня 2018 г. № 358-ПП с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, а также в непроведении по проекту данного нормативного правового акта государственной экологической экспертизы, оценки регулирующего воздействия и общественных (публичных) слушаний. Кроме того, административный истец полагал избыточными и ограничивающими предпринимательскую деятельность запреты, установленные в подпунктах 2, 5, 8 и 15 пункта 11 главы 4 Положения о памятнике природы областного значения «Озеро «Балтым» с окружающими лесами».

Решением Свердловского областного суда требования административного истца удовлетворены частично, признан недействующим подпункт 8 пункта 11 главы 4 Постановления Правительства Свердловской области от 06 июня 2018 г. № 358-ПП. В удовлетворении остальной части административных требований отказано.

На решение Свердловского областного суда административным истцом ООО «Лесная сказка», административным ответчиком Правительством Свердловской области и заинтересованным лицом Министерством природных ресурсов и экологии Свердловской области поданы апелляционные жалобы.

В апелляционных жалобах Правительство Свердловской области и Министерство природных ресурсов и экологии Свердловской области выразили несогласие с решением суда в части удовлетворенных требований.

ООО «Лесная сказка» в апелляционной жалобе просит решение суда отменить в части отказа в удовлетворении административного иска, принять новое решение, которым требования удовлетворить в полном объеме.

Относительно доводов апелляционных жалоб прокурором, участвующим в деле, принесены возражения.

Представители прокуратуры Свердловской области, правительства Свердловской области, надлежащим образом извещенные о времени и месте рассмотрения апелляционных жалоб, в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явились. На основании части 1 статьи 307 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации находит возможным рассмотреть дело в отсутствие представителей указанных лиц.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционных жалоб и возражений относительно приведенных в них доводов, выслушав объяснения представителей ООО «Лесная сказка», Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает решение суда не подлежащим изменению или отмене.

Разрешая заявленные требования, суд первой инстанции пришел к выводу о том, что оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным органом в пределах установленной компетенции с соблюдением требований к форме акта, процедуре принятия и порядку введения его в действие. При этом суд признал недействующим подпункт 8 пункта 11 главы 4 Постановления Правительства Свердловской области от 06 июня 2018 г. № 358-ПП по мотиву правовой неопределенности, допускающей распространение содержащегося в нем запрета на строительство сооружений, возведение которых прямо допускается частью 2 статьи 41 Лесного кодекса Российской Федерации.

Судебная коллегия не находит оснований для отмены решения суда первой инстанции по изложенным в апелляционных жалобах доводам.

Природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов

Российской Федерации (пункт «д» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

Отношения в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий (далее также - ООПТ), которыми признаются участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, изъятые решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и имеющие установленный режим особой охраны, регулирует Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ).

Земли памятников природы относятся к землям особо охраняемых природных территорий в силу пункта 1 статьи 95 Земельного кодекса Российской Федерации.

С учетом особенностей режима особо охраняемых природных территорий памятники природы выделены в отдельную категорию как уникальные, невозполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения, которые могут быть отнесены к ООПТ федерального значения или регионального значения (подпункт «д» пункта 2 и пункт 5 статьи 2, статья 25 Федерального закона № 33-ФЗ).

Природные объекты и комплексы объявляются памятниками природы регионального значения, а территории, занятые ими, - особо охраняемыми природными территориями регионального значения соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт 2 статьи 26 Федерального закона № 33-ФЗ).

В Свердловской области отношения в сфере организации, функционирования (в том числе охраны, использования, изменения границ) и упразднения особо охраняемых природных территорий областного значения регулируются Законом Свердловской области от 21 ноября 2005 г. № 105-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях областного и местного значения в Свердловской области».

Как установлено судом и следует из материалов дела, статус памятника природы областного значения присвоен озеру Балтым решением исполкома Свердловского областного Совета депутатов трудящихся РСФСР от 11 сентября 1975 г. № 751, и впоследствии подтвержден решением исполкома Свердловского областного Совета депутатов трудящихся РСФСР от 30 июня 1983 г. № 286, а также постановлением Правительства Свердловской области от 17 января 2001 г. № 41-ПП «Об утверждении Перечней особо охраняемых природных территорий областного значения, расположенных в Свердловской области, и установлении режима особой охраны особо охраняемой природной территории областного значения категории «Лесной парк».

В соответствии с указанными нормативными правовыми актами Свердловской области и в целях сохранения природного комплекса, имеющего высокую экологическую, эстетическую и рекреационную ценность Правительство Свердловской области утвердило Положение о памятнике природы областного значения «Озеро «Балтым» с окружающими лесами», которое содержит описание данного памятника природы, его характеристики в соответствии с ранее приданным ему статусом, а также определяет цели и задачи, финансирование памятника природы, режим его особой охраны.

Исходя из положений подпункта 8 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ), пункта 3 статьи 26 Федерального закона № 33-ФЗ, статей 9, 61 Устава Свердловской области от 23 декабря 2010 г. № 105-ОЗ, принятого Областной Думой Законодательного Собрания Свердловской области 30 ноября 2010 г., статьи 106-1 Областного закона от 10 марта 1999 г. № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области», статей 1, 20, 22 Областного закона от 04 ноября 1995 г. № 31-ОЗ «О Правительстве Свердловской области», суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным органом в пределах его компетенции с соблюдением требований к порядку, процедуре, форме, виду, опубликованию и введению в действие данного нормативного правового акта, в том числе судом установлен факт согласования оспариваемого акта с Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации в соответствии с пунктом 6 статьи 2 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

При этом, судом обоснованно отклонены доводы стороны административного истца о том, что проект Постановления Правительства Свердловской области от 06 июня 2018 г. № 358-ПП требовал прохождения государственной экологической экспертизы, процедуры общественных (публичных) слушаний и подлежал оценке регулирующего воздействия.

Согласно положениям статей 1, 3, 10, 12 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (Федерального закона № 174-ФЗ) проект оспариваемого нормативного правового акта не подлежит государственной экологической экспертизе, поскольку его реализация не связана с оказанием негативного воздействия на окружающую среду, а наоборот, Положение о памятнике природы областного значения «Озеро «Балтым» с окружающими лесами само имеет целью предотвращение негативного воздействия на окружающую среду от хозяйственной и иной деятельности.

Что касается проведения общественных (публичных) слушаний по проекту нормативного правового акта, то в силу части 2 статьи 25 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах

общественного контроля в Российской Федерации» указанные слушания проводятся по вопросам государственного и муниципального управления в сферах охраны окружающей среды, закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в других сферах в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации. Оспариваемый по делу акт к указанным случаям не относится, а потому суд первой инстанции пришел к правильному выводу об отсутствии нарушения данной нормы закона.

Проект Постановления Правительства Свердловской области от 06 июня 2018 г. № 358-ПП, по мнению суда, не требовал оценки регулирующего воздействия, так как указанная оценка производится в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджетов субъектов Российской Федерации (пункт 1.1 статьи 26.3-3 Федерального закона № 184-ФЗ). Тогда как в данном случае оспариваемым нормативным правовым актом определен режим особой охраны памятника природы, распространяющий свое действие в равной степени на всех лиц безотносительно наличия у них статуса субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, и какое-либо специальное нормативное правовое регулирование для названных субъектов не содержит. С учетом того, что указанные оспариваемые нормы конкретизируют режим особой охраны, установленный статьей 27 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» и статьей 21 Закона Свердловской области от 21 ноября 2005 г. № 105-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях областного и местного значения в Свердловской области» путем определения видов деятельности, осуществление которых оказывает негативное воздействие на природный объект с учетом принципа природоохранного законодательства как презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности, а также приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов, судебная коллегия считает необходимым согласиться с вышеуказанным выводом суда об отсутствии оснований для проведения оценки регулирующего воздействия данного проекта постановления.

В то же время судебная коллегия с выводом суда о наличии оснований для признании недействующим подпункта 8 пункта 11 Положения о памятнике природы областного значения «Озеро «Балтым» с окружающими лесами», поскольку установленный в нем запрет на строительство зданий и сооружений, за исключением реконструкции существующих объектов, допускает правовую неопределенность ввиду распространения запрета на возведение любых сооружений, в том числе временного характера, что противоречит части 2 статьи 41 Лесного кодекса Российской Федерации, согласно которой при осуществлении рекреационной деятельности в лесах

допускается возведение некапитальных строений, сооружений на лесных участках и осуществление их благоустройства.

Доводы, изложенные в апелляционных жалобах Правительства Свердловской области и Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области, об отсутствии правовой неопределенности в названной норме Положения, со ссылкой на необходимость толкования данного подпункта как запрещающего строительство только объектов капитального строительства, и не относящегося к некапитальным сооружениям (временным постройкам), исходя из понятий, используемых в Градостроительном кодексе Российской Федерации и с учетом положений части 2 статьи 41 Лесного кодекса Российской Федерации, - судебная коллегия находит несостоятельными, соглашаясь с выводом суда по данному вопросу, приведенному в судебном акте.

Ссылка суда первой инстанции на положения статьи 62.4 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», регулирующей режим особой охраны природных объектов, расположенных в лесопарковых зеленых поясах, при обосновании незаконности подпункта 8 пункта 11 главы 4 Положения на правильность выводов суда первой инстанции не повлияло, поскольку не исключает наличия правовой неопределенности в указанной норме.

Отказывая в удовлетворении требований о признании недействующими подпунктов 2, 5, 15 пункта 11 главы 4 Положения, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что режим особой охраны памятника природы, сформулированный в названных подпунктах соответствует федеральному законодательству, а установленные запреты на осуществление конкретных видов деятельности на территории памятника природы права административного истца не нарушают и не ограничивают, поскольку обязанность по обеспечению режима охраны особо охраняемой природной территории и запрет на осуществление всякой деятельности, влекущей нарушение сохранности памятника природы, прямо установлены в части 1 статьи 27 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» и в равной степени распространяется на всех.

В соответствии с положениями пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» запрещается 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.

Запреты деятельности, не связанной с сохранением и изучением природных комплексов и объектов и не предусмотренной федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, содержатся и в статье 95 Земельного кодекса Российской Федерации, а также статьях 6, 65 Водного кодекса Российской Федерации.

Таким образом, возможность осуществления конкретных видов деятельности на территории памятника природы обусловлена целями и задачами такого памятника. В связи с чем, доводы административного истца, изложенные в апелляционной жалобе, о невозможности осуществления некоторых видов предпринимательской деятельности вследствие запретов, установленных в оспариваемых подпунктах 11 главы 4 Положения не свидетельствуют о незаконности решения суда.

Поскольку судом правильно определены обстоятельства, имеющие значение для дела, и применен закон, подлежащий применению в данном случае, решение суда первой инстанции является законным и обоснованным и отмене не подлежит.

Доводов, влекущих безусловную отмену решения суда, апелляционная жалоба не содержит, в связи с этим оснований для отмены решения суда в апелляционном порядке, предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, не имеется.

При таких обстоятельствах решение Свердловского областного суда является законным и обоснованным, а доводы апелляционных жалоб не могут служить поводом для отмены решения суда.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 177, 309 - 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Свердловского областного суда от 18 января 2019 года оставить без изменения, апелляционные жалобы Правительства Свердловской области, Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области, общества с ограниченной ответственностью «Лесная сказка» – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

[Handwritten signatures of the court members]



УИД: 66-01-000-0-2018-000478-49