

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

26 марта 2024 года

Судебная коллегия по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции в составе: председательствующего Селиверстовой И.В., судей Кустова А.В. и Константиновой Ю.П., при секретаре Сахарове Р.П.,

рассмотрела в открытом судебном заседании с использованием систем видеоконференц-связи административное дело № 3а-87/2023 по административному исковому заявлению заместителя Волжского межрегионального природоохранного прокурора о признании недействующим постановления Правительства Ярославской области от 12 января 2022 года № 2-п «О реорганизации памятника природы, утверждении Положения об охраняемом природном комплексе «Парк санатория им. Воровского» и о внесении изменений в постановления Правительства Ярославской области от 1 июля 2010 года № 460-п, от 2 ноября 2017 года № 823-п»,

по апелляционным жалобам административных ответчиков Министерства лесного хозяйства и природопользования Ярославской области и Правительства Ярославской области на решение Ярославского областного суда от 5 декабря 2023 года, которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции Константиновой Ю.П., объяснения представителей Министерства лесного хозяйства и природопользования Ярославской области и Правительства Ярославской области Записецкого Д.В., Парамоновой К.М., Нечаевой Н.Н., ЗАО «Санаторий имени Воровского» Смирнова О.А., поддержавших доводы апелляционных жалоб, возражения прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Смирновой М.В., считавшей решение законным и обоснованным, судебная коллегия по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции

установила:

12 января 2022 года Правительством Ярославской области принято опубликованное 14 января 2022 года на официальном интернет-портале правовой информации и 21 января 2022 года в издании «Документ-Регион» постановление № 2-п «О реорганизации памятника природы, утверждении

Положения об охраняемом природном комплексе «Парк санатория им. Воровского» и о внесении изменений в постановления Правительства Ярославской области от 1 июля 2010 года № 460-п, от 2 ноября 2017 года № 823-п» (далее – постановление от 12 января 2022 года № 2-п), согласно которому:

- реорганизован памятник природы «Парк санатория им. Воровского» в охраняемый природный комплекс «Парк санатория им. Воровского»;

- выделена в составе охраняемого природного комплекса «Парк санатория им. Воровского» зона ограниченного хозяйственного использования для размещения и эксплуатации линейных объектов и объектов инфраструктуры, необходимых для функционирования закрытого акционерного общества «Санаторий имени Воровского»;

- в состав названной зоны ограниченного хозяйственного использования включен земельный участок общей площадью 56 199 кв. м, расположенный к юго-востоку от с. Кстово Покровского сельского поселения Рыбинского муниципального района;

- утверждено прилагаемое Положение об охраняемом природном комплексе «Парк санатория им. Воровского»;

- в Перечень особо охраняемых природных территорий Ярославской области, утвержденный постановлением Правительства области от 1 июля 2010 года № 460-п, внесены изменения, согласно которым Парк санатория имени Воровского площадью 30,8627 га исключен из него и названный Перечень дополнен разделом 4 «Охраняемые природные комплексы», куда включен Парк санатория имени Воровского площадью 23,7906 га;

- в постановление Правительства области от 2 ноября 2017 года № 823-п «Об утверждении режима особой охраны территорий памятников природы регионального значения в Ярославской области» внесено изменение: признан утратившим силу пункт 216 перечня памятников природы регионального значения в Ярославской области, для которых установлен режим особой охраны (т.е. из перечня исключен Парк санатория имени Воровского площадью 30,8627 га).

Заместитель Волжского межрегионального природоохранного прокурора обратился в суд с административным иском о признании недействующим указанного постановления, приводя доводы о том, что оно принято с нарушением порядка, установленного подпунктом «а» пункта 6 статьи 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», в отсутствие согласования Минприроды России, что свидетельствует о несоблюдении административным ответчиком процедуры его принятия.

Решением Ярославского областного суда от 5 декабря 2023 года административное исковое заявление удовлетворено; оспариваемое постановление от 12 января 2022 года № 2-п признано недействующим со дня вступления решения суда в законную силу.

С решением суда не согласилось Министерство лесного хозяйства и природопользования Ярославской области, представитель которого направил в суд апелляционную жалобу с просьбой об отмене принятого по делу судебного акта и принятии нового решения об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Доводы апелляционной жалобы мотивированы тем, что судом первой инстанции неверно применены нормы материального права, а выводы суда не соответствуют обстоятельствам дела, что привело к принятию необоснованного решения.

Ссылаясь на отсутствие в действующем законодательстве Российской Федерации понятий «упразднения» и «корректировки» границ особо охраняемых природных территорий (далее также – ООПТ), представитель административного ответчика считает допустимым регулирование данного вопроса законодательством субъекта.

Оспариваемое постановление принято с соблюдением Порядка создания, реорганизации и упразднения ООПТ регионального значения Ярославской области, утвержденного постановлением Правительства Ярославской области от 27 сентября 2012 года № 981-п, а также с учетом выводов «Отчета о результатах проведения комплексного экологического обследования и паспортизации памятника природы Ярославской области регионального значения «Парк санатория им. Воровского», утвержденного 31 октября 2017 года директором ООО «Научно-производственное объединение «Кадастр», кандидатом географических наук, доцентом А.В. Михайловой (далее также – Отчет о КЭО).

Памятник природы «Парк санатория им. Воровского» образован в соответствии с решением Ярославского облисполкома от 25 июля 1966 года № 582. В указанном решении, а также в последующем решении малого Совета Ярославского областного Совета народных депутатов от 27 мая 1993 года № 118 установлена площадь памятника природы в размере 23 га, совпадающая непосредственно с площадью парка, для сохранения которого и создана ООПТ.

В дальнейшем постановлением Администрации Ярославской области от 21 января 2005 года № 8 утверждено текстовое описание границ памятника природы, в результате которого увеличилась площадь памятника природы до 36 га. При установлении границ памятника природы в 2005 году в его состав были включены земельные участки, занятые существующим комплексом строений, хозяйственных и лечебных объектов санатория.

В 2007 году на момент проведения комплексного экологического обследования площадь памятника составляла 30,8627 га и в целях приведения границ ООПТ в соответствие с законодательством рекомендовано исключить из границы ООПТ земельные участки, занятые существующим комплексом зданий.

Таким образом, в результате корректировки границ ООПТ в соответствии с существующими границами парковой и хозяйственной зон на

территории санатория с учетом сведений об учтенных в ЕГРН объектах недвижимости, уточненная площадь ООПТ составляет 23,7906 га, что фактически соответствует площади парка и ООПТ, установленной при создании памятника природы в 1966 году.

Изменение категории ООПТ на охраняемый природный комплекс отвечает современному состоянию объекта, позволит оптимизировать функционирование ООПТ.

Целесообразность исключения из ООПТ территории, занятой хозяйственной и лечебной инфраструктурой санатория, подтверждены материалами дела.

Не соглашаясь с выводами суда первой инстанции, утверждает, что проект постановления согласован письмом Минприроды России от 30 марта 2021 года, а принятые постановлением от 12 января 2022 года № 2-п изменения не входят в противоречие с Федеральным законом от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ), поскольку по данным материалов комплексного экологического обследования и государственной экологической экспертизы, а также согласно пояснениям кадастрового инженера, часть территории, занятая техническими строениями и сооружениями санатория, не имеет особого природоохранного значения, ошибочно включена в состав памятника природы в 2005 году и, следовательно, отношения к природно-заповедному фонду не имеет.

Минприроды России, как в первом варианте проекта оспариваемого постановления, так и в окончательной его редакции не отказывало в согласовании реорганизации памятника природы и в выделении зоны ограниченного хозяйственного использования (далее – ЗОХИ) в ООПТ, а указывало лишь на необходимость сохранения площади ООПТ. Таким образом, реорганизация памятника природы и выделение ЗОХИ могут быть осуществлены и при сохранении площади ООПТ.

Поскольку в рамках рассмотрения настоящего дела не проводились экспертизы, соответственно, вывод суда о том, что в целом предназначенные для исключения из состава ООПТ земельные участки определены произвольно, не основан на имеющихся в деле доказательствах.

Также считает несоответствующим обстоятельствам дела вывод суда о недоказанности административным ответчиком наличия оснований для изменения границ памятника природы, а именно необратимой утраты частью ООПТ своего особого природоохранного, научного, культурного, эстетического, рекреационного и (или) оздоровительного значения. Обоснованность исключения из границ ООПТ части территории, хозяйственно освоенной до момента создания памятника природы, подтверждена материалами комплексного экологического обследования ООПТ и заключением экспертной комиссии государственной экологической экспертизы от 13 июня 2019 года № 10/2019, утвержденным приказом департамента от 13 июня 2019 года № 20Э.

Представитель Правительства Ярославской области Хонина О.М. подала апелляционную жалобу, в которой просит отменить решение суда и принять по делу новый судебный акт об отказе в удовлетворении заявленных требований, приводя доводы, идентичные приведенным в апелляционной жалобе Министерства лесного хозяйства и природопользования Ярославской области.

Относительно доводов, изложенных в апелляционных жалобах, прокурором, участвовавшим в деле, представлены возражения.

В судебное заседание суда апелляционной инстанции представители заинтересованных лиц Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, филиала ППК «Роскадастр» по Ярославской области, Управления Росреестра по Ярославской области, извещенные о времени и месте судебного заседания надлежащим образом, не явились, судебную коллегию о причинах неявки не уведомили.

С учетом положений статей 10, 150, 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия сочла возможным рассмотреть настоящее административное дело в отсутствие указанных лиц.

Суд апелляционной инстанции рассмотрел административное дело в соответствии с частью 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб, возражений на них, судебная коллегия по административным делам Первого апелляционного суда оснований для отмены решения суда не установила и считает его правильным.

Разрешая заявленные требования, суд первой инстанции пришел к выводу о том, что оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным органом с соблюдением требований к форме акта, порядку введения его в действие. При этом суд признал, что постановление от 12 января 2022 года № 2-п принято с нарушением установленного частью 3 статьи 10 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 406), пунктом 6 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ, пунктом 2 статьи 2 Закона Ярославской области от 28 декабря 2015 года № 112-з «Об особо охраняемых природных территориях регионального и местного значения в Ярославской области» порядка принятия нормативных правовых актов, без согласования с федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Судебная коллегия соглашается с указанным выводом суда первой инстанции, поскольку он соответствует фактическим обстоятельствам дела и основан на правильном применении норм материального права.

В соответствии с пунктами «д» и «к» части 1 статьи 72, частью 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации охрана окружающей среды, особо

охраняемые природные территории, законодательство об охране окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности определяет Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Этот же федеральный закон регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Отношения в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий в целях сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучения естественных процессов в биосфере и контроля за изменением ее состояния, экологического воспитания населения регулирует Федеральный закон № 33-ФЗ. Данный федеральный закон определяет ООПТ как участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, 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.

ООПТ различаются по категориям исходя из особенностей их режима, в том числе выделяются памятники природы, которые представляют собой уникальные, невозполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения. (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса (подпункт «д» пункта 2 статьи 2 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).

При этом решение о создании, об изменении режима их особой охраны ООПТ регионального значения согласовывается органами государственной власти субъекта Российской Федерации с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды (пункт 6 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ).

В соответствии со статьей 10 Федерального закона № 406-ФЗ ООПТ и их охранные зоны, созданные до дня вступления в силу данного федерального закона, сохраняются в границах, определенных соответствующими органами государственной власти или органами местного самоуправления в порядке, установленном до дня вступления в силу этого федерального закона (пункт 3).

Как следует из материалов дела и установлено судом первой инстанции, 25 июля 1966 года исполнительным комитетом Ярославского областного Совета депутатов трудящихся принято решение № 582 «Об охране природных ландшафтов, памятников садово-паркового искусства, имеющих оздоровительную, культурно-эстетическую, научно-познавательную и историко-мемориальную ценность», согласно которому парк санатория им. Воровского площадью 23 га, сосны в возрасте около 100 лет включен в Перечень памятников природы Рыбинского района, подлежащих государственной охране.

Решением малого Совета Ярославского областного Совета народных депутатов от 27 мая 1993 года № 118 «Об особо охраняемых природных территориях Ярославской области» Парк санатория им. Воровского (Володарского) включен в Перечень особо охраняемых природных территорий с категорией государственный памятник природы, площадь – 23 га.

Пунктом 4.65 постановления Администрации Ярославской области от 21 января 2005 года № 8 «Об особо охраняемых природных территориях Ярославской области» утверждено текстовое описание границ охраняемого природно-исторического ландшафта – памятника природы Парка санатория им. Воровского.

Границы и площадь особо охраняемой природной территории Ярославской области – памятника природы «Парк санатория им. Воровского» уточнены в ходе кадастровых работ в 2014 году, сведения о границах и уточненной площади 308 627 кв. м (или 30,8627 га) внесены в Единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН).

В картографическом материале, подготовленном кадастровым инженером Прозоровым А.А., изображена конфигурация границ земельного участка ООПТ в соответствии с описанием, приведенным в постановлении Администрации Ярославской области от 21 января 2005 № 8, а также уточненные в 2014 году границы ООПТ по сведениям ЕГРН, границы ООПТ по состоянию на 2023 год по сведениям ЕГРН в соответствии с оспариваемым

постановлением, и границы земельного участка с кадастровым номером 76:14:050101:384, находящегося в собственности ЗАО «Санаторий имени Воровского».

Постановлением Правительства Ярославской области от 1 июля 2010 года № 460-п утвержден Перечень особо охраняемых природных территорий, в который включен памятник природы – Парк санатория им. Воровского (площадью 30,8627 га) в границах участка ЗАО «Санаторий имени Воровского», расположенного между р. Черемухой, автомобильной дорогой Михайловское - Костино, государственным лесным фондом и дер. Якунники.

Памятник природы функционирует в соответствии с постановлением Правительства Ярославской области от 2 ноября 2017 года № 823-п «Об утверждении режима особой охраны памятников природы регионального значения в Ярославской области».

В 2017 году по заказу Департамента охраны окружающей среды и природопользования Ярославской области проведено комплексное экологическое обследование памятника природы регионального значения территории памятника природы «Парк санатория им. Воровского», по результатам которого рекомендовано приведение границ ООПТ в соответствие с законодательством путем исключения и границ ООПТ земельных участков, занятых существующим комплексом строений, хозяйственных и лечебных объектов санатория.

В 2018 году с инициативой реорганизации указанного особо охраняемого природного объекта выступило ЗАО «Санаторий имени Воровского».

По заказу ЗАО «Санаторий имени Воровского» проведена также оценка воздействия на окружающую среду от реализации проекта постановления о реорганизации памятника природы «Парк санатория им. Воровского» (заключение государственной экологической экспертизы от 13 июня 2019 года № 10/2019, утвержденное приказом Департамента охраны окружающей среды и природопользования Ярославской области от 13 июня 2019 года № 20Э).

Таким образом, как верно указал суд первой инстанции, существенные требования законодательства Ярославской области к процедуре принятия данного нормативного акта в части проведения комплексного обследования территории особо охраняемого природного объекта, проведения экологической экспертизы проекта постановления органами исполнительной власти Ярославской области соблюдены.

Вместе с тем, суд обоснованно согласился с доводами Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры о допущенном нарушении процедуры принятия оспариваемого нормативного акта, поскольку последний Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации в нарушение пункта 6 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ и статьи 4 Закона Ярославской области «Об особо охраняемых природных территориях регионального и местного значения в Ярославской области» не был согласован в части уменьшения площади и изменения границ, в результате

которых исключаются территории, ранее входившие в состав ООПТ.

Судом верно отмечено, что отсутствие в пункте 6 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ положений о необходимости согласования уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды проекта решения о реорганизации ООПТ регионального значения не свидетельствует о возможности реорганизации такового с уменьшением его площади в упрощенном порядке, нежели чем в порядке его создания. Решать вопрос об утрате такого статуса части территории ООПТ без согласования с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды недопустимо. Изъятие части ООПТ посредством изменения границ является ослаблением установленного режима охраны ООПТ вплоть до полного снятия ограничений хозяйственной деятельности, что, в целом, влечет исключение спорных правоотношений из предмета совместного ведения субъекта Российской Федерации и Российской Федерации.

Вопреки доводам Правительства Ярославской области о соблюдении вышеназванной процедуры согласования, из ответа Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 30 марта 2021 года № ОЗ-15-29/8751 следует, что проект оспариваемого постановления о реорганизации памятника природы «Парк санатория им. Воровского» был направлен в Министерство с указанием на то, что проектом постановления изменение границ ООПТ не предусмотрено, в связи с чем указанный проект фактически согласован Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации лишь в части уточнения режима особой охраны указанной ООПТ.

Как следует из правовой позиции Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, привлеченного к участию в деле в качестве заинтересованного лица, Министерство на основании анализа статей 58 и 59 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» исходит из того, что изъятие земель особо охраняемых природных территорий законодательством Российской Федерации не допускается.

При таких обстоятельствах, судебная коллегия соглашается с выводами суда первой инстанции о принятии Правительством Ярославской области постановления от 12 января 2022 года № 2-п с превышением полномочий по вопросу совместного ведения.

Ссылки в апелляционных жалобах на целесообразность реорганизации памятника природы «Парк санатория им. Воровского» с учетом выводов комплексного экологического обследования и государственной экологической экспертизы, проведение которых предшествовало принятию оспариваемого нормативного правового акта, судебной коллегией отклоняется, поскольку указанное не исключает обязанности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации согласовать изменение границ ООПТ регионального значения, влекущего ослабление установленного режима охраны памятника природы, с федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.