

ЛЕНИНГРАДСКИЙ ОБЛАСТНОЙ СУД

Именем Российской Федерации

РЕШЕНИЕ

от 27 ноября 2008 г. по делу N 3-161/08

Ленинградский областной суд в составе:

председательствующего - судьи Морозковой Е.Е.,

с участием прокурора Марченко А.В.

при секретаре Лебедевой Т.А.,

Рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлениям Ленинградского межрайонного природоохранного прокурора о признании недействующим пункта 1 Постановления Правительства Ленинградской области N 136 от 29 мая 2008г. "О внесении изменений в Постановление Правительства Ленинградской области N 494 от 26 декабря 1996г. "О приведении в соответствие с новым природоохранным законодательством РФ существующей сети особо охраняемых природных территорий Ленинградской области",

установил:

Ленинградский межрайонный природоохранный прокурор обратился в Ленинградский областной суд с заявлением о признании недействующим пункта 1 Постановления Правительства Ленинградской области N 136 от 29.05.2008г. "О внесении изменений в Постановление Правительства Ленинградской области от 26 декабря 1996 года N 494 "О приведении в соответствие с новым природоохранным законодательством РФ существующей сети особо охраняемых природных территорий Ленинградской области" с момента опубликования.

В обоснование требований указано, что названной нормой увеличена площадь охранной зоны заказника, внесены изменения в Паспорт особо охраняемой природной территории (ООПТ) "Озеро Ястребиное".

Постановлением Правительства Ленинградской области N 494 от 26.12.1996г. был утвержден Паспорт особо охраняемой природной территории "Озеро Ястребиное". Документы, обосновывающие статус природного объекта получили положительное заключение государственной экологической экспертизы N 37 от 14.01.1999г.

Оспариваемой нормой увеличена площадь охранной зоны памятника природы до 1663 га, изменен перечень землепользователей на территории охранной зоны. В результате внесенных изменений в тексте Паспорта ООПТ "Озеро Ястребиное" отсутствует прямой запрет на: все виды строительных, горных и мелиоративных работ, связанных с изменением гидрологического режима, на отвод земель под строительство, распашку, организацию садоводств, огородничеств. В нарушение ст. 12 Федерального закона "Об экологической экспертизе" материалы, обосновывающие внесенные изменения не получили положительное заключение экологической экспертизы.

В дополнительном заявлении от 27 ноября 2008 года прокурор уточняет, что просит признать недействующей названную выше норму в связи нарушением п.п. 1, 5 ст. 12 Федерального закона "Об экологической экспертизе":

Прокурор отмечает, что подпунктами 1 и 2 п. 1 Постановления Правительства N 136 от 29.05.2008г. увеличивается площадь охранной зоны и изменяются границы ООПТ "Озеро Ястребиное"; подпунктами 3, 4 п. 1 названного Постановления изменяется режим охраны ООПТ, подпункты 5 и 7 Постановления носят технический характер.

По мнению прокурора, внесенные изменения носят нормативно-технический и инструктивно-методический характер, реализация данных норм может привести к негативному воздействию на окружающую природную среду.

В ходе судебного разбирательства участвующий в деле прокурор Марченко А.В. просит удовлетворить требования прокурора по изложенным в заявлениях основаниям.

В письменном объяснении представитель Правительства Ленинградской области Лобова Т.А. признает, что Постановлением Правительства Ленинградской области от 26.12.1996г. N 494 утвержден Паспорт особо охраняемой природной территории (ООПТ) "Озеро Ястребиное", документы, обосновывающие статус природного объекта получили положительное заключение экологической экспертизы N 37 от 14.01.1999г. В настоящее время отсутствует информация о получении положительного заключения экологической экспертизы на материалы, обосновывающие принятие Постановления Правительства Ленинградской области N 136 от 29.05.2008г.

В судебном заседании представитель Правительства Ленинградской области Лобова Т.А. признала обоснованными требования прокурора по изложенным им основаниям, от участия в судебных прениях отказалась.

В письменном возражении представитель Комитета по природным ресурсам и охране окружающей среды Ленинградской области Степутенко С.М. просит отказать в удовлетворении требований прокурора. Считает, что памятник природы "Озеро Ястребиное" образован на основании Решения Леноблисполкома от 29.03.1976 г. N 145; Постановлением Правительства Ленинградской области N 494 от 26.12.1996 г. лишь подтвержден его статус как особо охраняемой природной территории. На момент образования памятника природы не требовалось проведения экологической экспертизы. Поэтому и оспариваемая норма не противоречит ст. 12 Федерального закона "Об экологической экспертизе".

В дополнительных письменных возражениях представитель Комитета по природным ресурсам и охране окружающей среды Ленинградской области Степутенко С.М. отмечает, что правовой режим охранной территории памятника природы не изменяется по сравнению с режимом, установленным Решением Леноблисполкома N 145 от 29.03.1976г. Полагает, что Постановление Правительства Ленинградской области N 136 от 29.05.2008г. не содержит какую-либо детальную характеристику технологического процесса и оборудования, классификацию, не регламентирует и не рекомендует какие-либо инструктивные и технические решения в области хозяйственной деятельности.

В судебном заседании представитель Комитета по природным ресурсам и охране окружающей среды Ленинградской области Степутенко С.М. просит отказать в удовлетворении заявления прокурора, считая его необоснованным по указанным выше основаниям.

Доказательств подтверждающих, что в 1976 г. были установлены конкретная площадь, границы памятника природы "Озеро Ястребиное" в Комитете не имеется. Считает, что и при принятии Постановления Правительства Ленинградской области N 494 от 26.12.1996г. в отношении памятника природы "Озеро Ястребиное" не было необходимости проводить экологическую экспертизу, так как статус памятника природы "Озеро Ястребиное" установлен ранее.

Изучив материалы дела, заслушав участвующего в деле прокурора Марченко А.В., представителя Правительства Ленинградской области Лобову Т.А., представителя Комитета по природным ресурсам и охране окружающей среды Ленинградской области Степуненко С.М., исследовав и оценив представленные доказательства согласно ст. 67 ГПК РФ в их совокупности, суд приходит к следующему.

Согласно ст. 13 ГК РФ ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответствующие закону или иным правовым актам и нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица могут быть признаны судом недействительными.

В соответствии с частью 2 ст. 253 ГПК РФ, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

29 мая 2008 года Правительством Ленинградской области принято Постановление N 136 "О внесении изменений в Постановление Правительства Ленинградской области от 26 декабря 1996 года N 494 "О приведении в соответствие с новым природоохранным законодательством РФ существующей сети особо охраняемых природных территорий Ленинградской области".

Постановление Правительства Ленинградской области N 136 от 29.05.2008 года опубликовано в Вестнике Правительства Ленинградской области N 24 от 09.07.2008 года и вступило в законную силу.

Пунктом 1 Постановления Правительства Ленинградской области внесены в Паспорт особо охраняемой природной территории Ленинградской области "Озеро Ястребиное", утвержденный Постановлением Правительства Ленинградской области от 26.12.1996г. N 494 изменения, перечисленные в подпунктах 1-7 данной нормы.

В соответствии с подпунктом 1 п. 1 Постановления Правительства Ленинградской области N 136 от 29.05.2008г. пункт 5 Паспорта изложен в следующей редакции:

"5. Площадь памятника природы: 629,5 га; площадь охранной зоны: 1663 га".

Согласно подпункту 2 п. 1 названного Постановления пункт 9 Паспорта дополнен новым абзацем следующего содержания:

"границы охранной зоны памятника природы: кварталы 4, 9, 12, 13, 17, 18, 27-29, 32, 33 и 45-47 Антикайненского участкового лесничества Приозерского лесничества".

На основании подпункта 3 пункта 1 данного Постановления, наименование пункта 13 паспорта изложено в следующей редакции:

"13. Режим охраны памятника природы".

Подпунктом 4 пункта 1 названного Постановления предусмотрено дополнить Паспорт новым пунктом 14 следующего содержания:

"14. Режим охранной зоны памятника природы:

Запрещаются:

формирование и предоставление новых земельных участков под разработку карьеров и строительство промышленных предприятий;

взрывные работы;

добыча полезных ископаемых, а также проведение поисково-оценочных и геологоразведочных работ, выполняемых с нарушением недр.

Разрешаются:

проведение всех видов рубок;

рыбная ловля и охота согласно действующим правилам;

сбор грибов и ягод;

тренировки и соревнования альпинистов;

разведение костров в оборудованных местах.

Рекомендуемые мероприятия:

Обозначить на местности территорию охранной зоны памятника природы предупредительными и информационными знаками по периметру ее границ."

Подпунктом 5 п. 1 названного Постановления пункты 14 и 15 Паспорта постановлено считать соответственно пунктами 15 и 16.

Подпунктом 6 названного Постановления Паспорт памятника природы дополнен пунктом 17 следующего содержания:

"17. Перечень землепользователей на территории охранной зоны памятника природы: закрытое акционерное общество "Приозерский лесокомбинат", открытое акционерное общество "Приозерский деревоперерабатывающий завод", общество с ограниченной ответственностью "Вега".

Пункт 16 постановлено считать пунктом 18 (подпункт 7 п. 1 Постановления Правительства Ленинградской области N 136 от 29.05.2008г.).

Согласно ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находятся природопользование, особо охраняемые природные территории.

В силу ст. 76 Конституции РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, которые согласно ч. 5 данной нормы не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с ч. 1 и ч. 2 настоящей статьи.

Пунктом 1 ст. 1 Федерального закона 184-ФЗ от 6.10.99 "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" предусмотрено, что деятельность органов государственной власти субъекта РФ осуществляется в соответствии с принципами верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ.

Федеральным законом "Об особо охраняемых природных территориях" от 14.03.1995г. N 33-ФЗ определено, что особо охраняемыми природными территориями являются 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.

Статьей 2 этого Закона установлены категории и виды особо охраняемых природных территорий; к ним, в том числе, относятся и памятники природы. Этой же нормой

предусмотрено, что особо охраняемые природные территории регионального значения являются собственностью субъектов РФ и находятся в ведении органов государственной власти субъектов РФ; особо охраняемые природные территории регионального значения определяются органами исполнительной власти субъектов РФ.

Статьей 1 названного Федерального закона предусмотрено, что законодательство РФ об особо охраняемых природных территориях основывается на соответствующих положениях Конституции РФ и состоит из настоящего Федерального закона, принимаемых в соответствии с ним других законов и иных нормативных правовых актов РФ, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ.

Отношения в области экологической экспертизы регулирует Федеральный закон N 174-ФЗ от 23.11.1995г. "Об экологической экспертизе".

Законодательство об экологической экспертизе основывается на соответствующих положениях Конституции РФ, Федерального закона "Об охране окружающей среды" и состоит из настоящего Федерального закона, принимаемых в соответствии с ним законов и иных нормативных правовых актов РФ, а также иных законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ.

Полномочия Российской Федерации и субъектов РФ в области экологической экспертизы определены ст.ст. 5-6.1 настоящего Федерального закона.

Так, полномочие по организации и проведению государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня передано Российской Федерацией органам государственной власти субъектов РФ в соответствии со ст. 6. Федерального закона 174-ФЗ от 23.11.1995г.

Согласно ст. 12 Федерального закона 174-ФЗ от 23.11.1995г. объектами государственной экологической экспертизы регионального уровня являются:

проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти субъектов РФ (п. 1);

объект государственной экологической экспертизы регионального уровня, указанный в настоящей статье и ранее получивший положительное заключение государственной экологической экспертизы в случае внесения изменений в документацию, на которую имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы (последний абзац п. 5).

29 марта 1976 г. Леноблисполкомом было принято Решение N 145 "О создании заказников и признании памятниками природы ценных природных объектов на территории Ленинградской области". В частности, подпунктом 1.2 Решения предусмотрено признать уникальные ландшафтные объекты и геологические образования памятниками природы согласно приложению 2.

В пункте 1 Перечня памятников природы, урочищ, природных объектов, имеющих историческое, научное, культурно-просветительское и эстетическое значение, подлежащих охране (Приложение N 2) под N 1 указано Озеро Ястребиное, Приозерский лесхоз, Антикайненское лесничество, кварталы 1, 2; Приозерский район.

В графе "Краткое описание и назначение" отражено: выход гранитогнейсов, возвышающихся до 10 м над уровнем озера. Берега поросли лесом. Эстетическое и культурное значение. В графе "Режим содержания, регламент хозяйственной деятельности" отмечено: запрещаются горные работы и рубка по берегам озер. В графе "организация, ответственная за охрану" - Приозерский лесхоз.

Данных об опубликовании Решение Леноблисполкома N 145 от 29.03.1976г в официальном печатном органе (или в любом другом печатном органе) не имеется.

Подпункт 1.2 и Приложение N 2 к Решению Леноблисполкома N 145 от 29.03.1976г. утратили силу на основании п. 10 Постановления Правительства Ленинградской области N 494 от 26.12.1996.

В Постановлении Правительства Ленинградской области N 494 от 26 декабря 1996г "О приведении в соответствие с новым природоохранным законодательством РФ существующей сети особо охраняемых природных территорий Ленинградской области" отражено, что на основании действующего законодательства в 1995 г - 1996 г были выполнены работы по инвентаризации и анализу состояния природных комплексов, заказников и памятников природы, утвержденных решением Леноблисполкома от 29.03.1976г. N 145 "О создании заказников и признании памятниками природы ценных природных объектов на территории Ленинградской области".

Пунктом 2 Постановления Правительства Ленинградской области N 494 от 26.12.1996г утверждены вновь положения, паспорта и границы особо охраняемых природных территорий в соответствии с перечнем согласно приложению 2.

В строке 2 раздела 2 "Памятники природы" Приложения 1 был указан комплексный памятник природы "Озеро Ястребиное" площадью 629,5.

В Приложении 2 находится Паспорт особо охраняемой природной территории Ленинградской области "Озеро Ястребиное".

Постановление Правительства Ленинградской области N 494 от 26.12.1996г. опубликовано в Вестнике Правительства Ленинградской области N 12 за декабрь 1997г. и вступило в законную силу.

Постановление Правительства Ленинградской области N 494 от 26.12.1996г. получило положительное заключение государственной экологической экспертизы N 37 от 14.01.1999г., копия которого имеется в материалах дела.

Постановлением Правительства Ленинградской области N 336 от 26.12.2005г. утверждены Примерное положение о государственных природных заказниках регионального значения в Ленинградской области и Примерное положение о памятниках природы регионального значения в Ленинградской области.

В п. 18 Примерного положения о памятниках природы регионального значения в Ленинградской области перечислены положения, которые должны быть отражены в Паспорте памятника природы регионального значения.

Согласно п.п. 8, 13 Примерного положения о памятниках природы регионального значения в Ленинградской области природные комплексы и объекты объявляются памятниками природы регионального значения, а территории, занятые ими - особо охраняемыми природными территориями регионального значения, а также изменение границ и режима особой охраны территорий памятников природы регионального значения производится Правительством Ленинградской области.

Исследовав пункт 1 (состоящий из подпунктов 1-7) Постановления Правительства Ленинградской области N 136 от 29.05.2008г., суд считает, что пункт 1 (подпункты 1-7) названного Постановления содержит нормы технического и правового характера (режим охранной зоны памятника, границы и номера кварталов, площадь памятника природы и площадь охранной зоны, перечень землепользователей), а также инструктивно-методического характера (рекомендуемые и разрешаемые мероприятия), которые подлежат государственной экологической экспертизе в силу п. 1 ст. 12 Федерального закона "Об экологической экспертизе".

Изучив Паспорт особо охраняемой природной территории "Озеро Ястребиное", утвержденный Постановлением Правительства Ленинградской области N 494 от 26.12.1996г. в редакции Постановлений Правительства Ленинградской области от 27.11.2002г. N 213, от 03.12.2003г. N 239 (Приложение 2 к Постановлению Правительства Ленинградской области N 494 от 26.12.1999 г.) и пункт 1 Постановления Правительства Ленинградской области N 136 от 29.05.2008г. суд считает, что оспариваемыми нормами в Паспорт особо охраняемой природной территории "Озеро Ястребиное" внесены следующие изменения: введена площадь охранной зоны памятника природы в 1663 га (п. 5. Паспорта в редакции Постановления Правительства Ленинградской области N 136 от 29.05.2008 г., подпункт 1 пункта 1 данного Постановления), введен режим охранной зоны памятника (запрещаемые, разрешаемые и рекомендуемые мероприятия) (п. 14 Паспорта в редакции Постановления Правительства Ленинградской области N 136 от 29.05.2008г. и подпункт 2 пункта 1 данного Постановления), изменен перечень землепользователей (п. 15 Паспорта в старой редакции и п. 17 Паспорта в редакции Постановления Правительства Ленинградской области N 136 от 29.05.2008г., подпункт 6 пункта 1 данного Постановления).

Однако данное изменение объекта экологической экспертизы, а именно внесение изменения в Паспорт особо охраняемой природной территории "Озеро Ястребиное", утвержденный ранее Постановлением Правительства Ленинградской области N 494 от 26.12.1996г., получившим положительное заключение экологической экспертизы N 37 от 14.01.1999г., в нарушение последнего абзаца п. 5 ст. 12 Федерального закона 174-ФЗ "Об экологической экспертизе" также не прошло экологической экспертизы.

Поэтому суд считает доводы прокурора о том, что оспариваемая норма принята с нарушением требований пункта 1 и пункта 5 ст. 12 Федерального закона "Об экологической экспертизе" обоснованными.

По изложенным основаниям пункт 1 Постановления Правительства Ленинградской области N 136 от 29.05.2008г. "О внесении изменений в Постановление Правительства Ленинградской области от 26 декабря 1996 года N 494 "О приведении в соответствие с новым природоохранным законодательством РФ существующей сети особо охраняемой природных территорий Ленинградской области" подлежит признанию недействующим.

Руководствуясь ст. 253 ГПК РФ, разъяснениями, содержащимися в п. 28 Постановления Пленума Верховного Суда РФ N 48 от 29.11.2007г., учитывая конкретные обстоятельства, тот факт, что оспариваемые нормы применялись, суд считает возможным признать оспариваемую норму недействующей именно с момента вступления решения суда в законную силу.

По изложенным основаниям суд считает, что в удовлетворении требования прокурора о признании оспариваемой нормы именно с момента опубликования постановления надлежит отказать.

Довод представителя Комитета по природным ресурсам и охране окружающей среды Ленинградской области о том, что статус памятника природы "Озеро Ястребиное" установлен в 1976 году (требование о проведении соответствующей экологической экспертизы в тот период в законодательстве отсутствовало) и поэтому при принятии Постановлений Правительства Ленинградской области N 494 от 26.12.1996г. и N 136 от 29.05.2008г. не было необходимости проводить государственную экологическую экспертизу является необоснованным.

Согласно решению Леноблисполкома N 145 от 29.03.1976г. Озеро Ястребиное включено в Перечень памятников природы, урочищ, природных объектов, имеющих историческое, научное, культурно-просветительское и эстетическое значение, подлежащих охране. Данным актом не были утверждены реальные границы и площадь

памятника природы. Доказательств, подтверждающих, что указанное решение было опубликовано в официальном порядке по делу не имеется и участниками процесса не представлено.

Поэтому Постановлением Правительства Ленинградской области N 494 от 26.12.1996г. с учетом действующего природоохранного законодательства был заново определен и установлен статус Озера Ястребиное как особо охраняемой территории с утверждением Паспорта ООПТ "Озеро Ястребиное" (с указанием конкретных границ и площади, описания территории, режима охраны, перечня землепользователей) с проведением государственной экологической экспертизы N 37 от 14.01.1999г.

С учетом перечисленных обстоятельств довод представителя Комитета по природным ресурсам и охране окружающей среды Ленинградской области о том, что при принятии Постановления Правительства Ленинградской области N 494 от 26.12.1996г. не было необходимости проводить экологическую экспертизу не соответствует требованиям Федерального закона 174-ФЗ "Об экологической экспертизе" (в действующей на тот период редакции).

Суд также учитывает, что в действительности, по материалам Постановления Правительства Ленинградской области N 494 от 26.12.1996г. была проведена государственная экологическая экспертиза N 37 от 14.01.1999г.

По изложенным основаниям и довод представителя названного Комитета о том, что при принятии Постановления Правительства Ленинградской области N 136 от 29.05.2008г. государственная экологическая экспертиза не должна была проводиться, не соответствует требованиям п. 5 ст. 12 Федерального закона "Об экологической экспертизе".

В остальной части доводы представителя Комитета по природным ресурсам и охране окружающей среды Ленинградской области сводятся к неверному толкованию норм федерального и областного законодательства и не могут быть признаны обоснованными.

Руководствуясь ст.ст. 194-198 ГПК РФ, суд

решил:

заявления Ленинградского межрайонного природоохранного прокурора удовлетворить частично.

Признать недействующим с момента вступления решения суда в законную силу пункт 1 Постановления Правительства Ленинградской области N 136 от 29 мая 2008г. "О внесении изменений в Постановление Правительства Ленинградской области N 494 от 26 декабря 1996г. "О приведении в соответствие с новым природоохранным законодательством РФ существующей сети особо охраняемых природных территорий Ленинградской области".

В остальной части требований Ленинградского межрайонного природоохранного прокурора отказать.

Решение может быть обжаловано путем подачи кассационной жалобы и кассационного представления через Ленинградский областной суд в Верховный Суд Российской Федерации в течение 10 дней со дня его изготовления в окончательной форме.

Судья

Е.Е.Морозкова

Решение в окончательной форме изготовлено 2 декабря 2008 г.