

ПЕРМСКИЙ КРАЕВОЙ СУД
КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 30 сентября 2008 г. по делу N 33-4999

Судебная коллегия по гражданским делам Пермского краевого суда в составе председательствующего судьи Толстиковой М.А., судей Киселевой Н.В. и Вотвиной Е.Г. рассмотрела в открытом судебном заседании в г. Перми 30 сентября 2008 г. дело по кассационной жалобе О-й В.В. на решение Ленинского районного суда г. Перми от 26.05.2008, которым постановлено:

"Отказать О-й В.В. в удовлетворении иска к администрации г. Перми, Пермской городской Думе о признании незаконным и не имеющим юридических последствий решения Пермской городской Думы от 26 июня 2007 г. за N 141."

Заслушав доклад судьи Киселевой Н.В., объяснения представителя Пермской городской Думы Г-й Н.Л. и представителя администрации г. Перми П-ва Д.И., проверив материалы дела, судебная коллегия

установила:

Пунктом вторым решения Пермской городской Думы от 26.06.2007 за N 141, принятым в связи с необходимостью приведения границ функциональных зон лесопарка "Черняевский лесопарк" в соответствие с лесотехнической документацией и действующим законодательством, были внесены изменения в решение Пермской городской Думы от 20.06.2000 N 79 "О создании лесопарка "Черняевский лесопарк г. Перми" в виде изложения пунктов 2 и 4 в новой редакции.

Также пунктом первым было принято решение об исключении из территории лесопарка "Черняевский лесопарк г. Перми" территории общей площадью 38861,914 кв. м.

Этим же решением (пунктом третьим) администрации г. Перми было рекомендовано обеспечить вовлечение территории, определенной в соответствии с пунктом 1 настоящего решения, в оборот в соответствии с действующим законодательством.

Считая данное решение Пермской городской Думы противоречащим действующему законодательству, О-на В.В. обратилась в суд с иском о признании его недействительным. Требование мотивировала тем, что вовлечение в оборот части охраняемой природной территории для дальнейшей хозяйственной деятельности, противоречащей задачам природного парка и влекущей изменение исторически сложившегося природного ландшафта, является нарушением правового режима природного объекта, находящегося под особой охраной. Из принятого ответчиком решения неясно, какое несоответствие с лесотехнической документацией имеют границы лесопарка. Несмотря на то, что в решении не была отражена цель его принятия, на заседании городской Думы обсуждался вопрос о выделении спорного земельного участка под жилищное строительство, последствия чего будут необратимыми.

В судебном заседании истица настаивала на удовлетворении требований.

Представитель Пермской городской Думы Г-на Н.Л. и представитель администрации г. Перми

П-в Д.И. иск не признали.

Судом постановлено указанное выше решение.

В кассационной жалобе О-на В.В. просит отменить решение суда. Суд не усмотрел нарушение ее прав оспариваемым решением Думы, при этом не отразил, каких именно прав, в то время как основой ее иска была экологическая составляющая. Решение суда построено на праве муниципальных органов распоряжаться муниципальной собственностью. Однако вопрос о собственности на земли ООПТ "Черняевский лес" судом не исследовался. Единственным документом, подтверждающим право собственности на имущество, является его государственная регистрация. Решением Пермского Совета народных депутатов от 12.12.1991 Черняевский лес был отнесен к категории "Охранные зоны". В тот период времени все лесные участки площадью свыше 50 га входили в государственный лесной фонд. В дальнейшем Постановлением Конституционного Суда от 1998 г. земли лесного фонда признаны исключительной федеральной собственностью. Создание ООПТ "Черняевский лесопарк" регионального значения и последующая его передача в ведение муниципального образования не свидетельствует об изъятии этих земель из земель лесфонда и смене их собственника. Ссылка суда на п. 3.1 Положения о лесопарке является несостоятельной, поскольку суд не соотнес этот пункт ни на соответствие Уставу г. Перми, в котором в перечень полномочий городской Думы полномочия по изменению границ особо охраняемых природных территорий не входят, ни на соответствие требованиям Лесного кодекса РФ, согласно которому границы участков лесопарков устанавливаются государственными органами власти и в ином порядке. Также суд необоснованно применил положения ч. 4 ст. 48 Закона Пермской области "Об историко-культурно-природном наследии населения Пермской области". Также суд необъективно оценил заключения экологических экспертиз. Кроме того, суд не принял во внимание постулат о том, что особо охраняемые природные территории создаются в целях сохранения природных ландшафтов.

Судебная коллегия считает решение суда подлежащим отмене ввиду неправильного применения судом норм материального права (п. 4 ч. 1 ст. 362 ГПК РФ).

Принимая решение об отказе О-й В.В. в удовлетворении исковых требований, суд исходил из того, что оспариваемый ею правовой акт был принят в пределах предоставленных городской Думе полномочий по изменению границ лесопарка, отнесенного к особо охраняемым территориям местного значения, не противоречит действующему законодательству об охране окружающей среды и не нарушает ее экологических прав.

Так, решением исполкома Пермского областного Совета народных депутатов за N 81 от 28.04.1981, принятым в соответствии с Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 01.12.1978 N 984 "О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов", Пермский городской лесопарк "Черняевский лес" площадью 705 га был объявлен ботаническим памятником природы.

Согласно Временному положению "О ботанических памятниках природы Пермской области", утвержденному решением облисполкома от 28.04.1981 N 81, к ботаническим памятникам природы относятся участки уникальной растительности; места произрастания редких, реликтовых и эндемичных видов; природные лесопарки; типичные для области природные ландшафты, являющиеся эталоном дикой нетронутой природы, а также отдельные деревья или виды растений, имеющие научную, культурно-просветительную, эстетическую и историческую ценность. Объявление ботаническими памятниками природы производится решением исполнительного комитета Пермского областного Совета народных депутатов с целью сохранения их в естественном состоянии. Ботанические памятники природы являются народным достоянием и берутся под охрану государства.

В последующем, решением исполкома Пермского областного Совета народных депутатов от 12.12.1991 N 285 "О придании статуса охраняемых природных территорий объектам и ландшафтам

Не является официальной версией, бесплатно предоставляется членам Ассоциации лесопользователей Приладожья, Поморья и Прионежья – www.alppp.ru. Постоянно действующий третейский суд.

Пермской области" особо охраняемая природная территория "Пермский городской лесопарк "Черняевский лес" была отнесена к категории "Охранные зоны" и ей было присвоено название "Балатовский пригородный лесной парк "Черняевский лес".

Указом губернатора Пермской области от 07.04.2000 N 102 "Об изменении статуса особо охраняемой природной территории "Балатовский пригородный лесной парк "Черняевский лес" был отменен статус памятника природы регионального значения "Балатовский пригородный лесной парк "Черняевский лес". Администрации города Перми было рекомендовано создать на территории, ранее занимаемой Балатовским пригородным лесным парком "Черняевский лес", городской лесной парк, утвердив границы особо охраняемой природной территории и правовой режим.

На основании данного Указа губернатора, решением Пермской городской Думы от 20.06.2000 N 79 на территории г. Перми, ранее занимаемой памятником природы областного (регионального) значения "Балатовский пригородный лесной парк "Черняевский лес", был создан лесопарк, названный "Черняевский лесопарк г. Перми", общей площадью 689,86 га, из них земли природного лесного массива - 599,0 га.

Решением Пермской городской Думы от 02.12.2000 N 146 в названное решение городской Думы были внесены дополнения, согласно которым "Черняевский лесопарк г. Перми" был отнесен особо охраняемой природной территории местного значения. Также этим решением главе города было рекомендовано разработать и утвердить Положение о лесопарке "Черняевский лесопарк г. Перми".

Постановлением администрации г. Перми от 26.02.2001 N 71 было утверждено Положение о лесопарке "Черняевский лесопарк г. Перми"

Согласно п. 1.1, п. 1.2 и п. 1.3 Положения лесопарк "Черняевский лесопарк г. Перми" расположен на землях общего пользования г. Перми и отнесен к особо охраняемым природным территориям. Лесопарк является природоохранной, эколого-просветительской и научно-исследовательской территорией, включающей уникальные и типичные природные комплексы, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность и предназначенные для пользования в природоохранных, рекреационных, просветительских, научных, культурных целях. Лесопарк относится к объектам историко-культурно-природного наследия населения Пермской области, в котором устанавливается особый режим охраны и пользования. Общая площадь лесопарка - 689,86 га, из них земли природного лесного массива - 599,0 га.

Оспариваемым решением Пермской городской Думы от 26.06.2007 N 141 территория общей площадью 38861,914 кв. м была исключена из территории лесопарка "Черняевский лесопарк г. Перми". Также были внесены соответствующие изменения в решение городской Думы от 20.06.2000 "О создании лесопарка "Черняевский лесопарк г. Перми", касающиеся площади лесопарка: цифры "689,86" заменены цифрами "685,97".

Этим же решением администрации г. Перми было рекомендовано внести изменения в утвержденный проект границ особо охраняемой природной территории лесопарка "Черняевский лесопарк г. Перми" и обеспечить вовлечение территории, определенной в соответствии с пунктом 1 настоящего решения, в оборот в соответствии с действующим законодательством.

Делая вывод о том, что Пермской городской Думой решение об исключении земель из территории лесопарка "Черняевский лесопарк г. Перми" было принято в пределах своей компетенции, суд исходил из содержания п. 3.1 Положения о лесопарке "Черняевский лесопарк г. Перми", согласно которому решение об изменении границ лесопарка принимается Пермской городской Думой по представлению администрации г. Перми.

Также суд сослался на положения ч. 2 ст. 11 ЗК РФ, согласно которой управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, осуществляется органами местного самоуправления; на положения п. 3 ст. 16 ФЗ "Об общих

Не является официальной версией, бесплатно предоставляется членам Ассоциации лесопользователей Приладожья, Поморья и Прионежья – www.alppp.ru. Постоянно действующий третейский суд.

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", согласно которому владение, пользование, распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности, относится к вопросам местного значения; и ст. 41 Устава города Перми, согласно которой Пермская городская Дума принимает решения по вопросам установления порядка владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью города.

При этом, делая вывод о том, что территория лесопарка "Черняевский лесопарк г. Перми" является собственностью муниципального образования, суд исходил из положений п. 6 ст. 2 ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях", согласно которому особо охраняемые природные территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение. При этом особо охраняемые природные территории местного значения являются собственностью муниципальных образований и находятся в ведении органов местного самоуправления.

Указывая на то, что оспариваемое решение городской Думы не противоречит действующему природоохранному законодательству, суд также исходил из того, что городская Дума не давала разрешение о проведении на изъятом земельном участке какой-либо хозяйственной деятельности, влекущей изменение исторически сложившегося природного ландшафта, снижение или уменьшение экологических, эстетических и рекреационных качеств лесопарка.

Судебная коллегия считает неправильными выводы суда о том, что решение об исключении части земельного участка из территории лесопарка "Черняевский лесопарк г. Перми" было принято в пределах своей компетенции и не противоречит действующему природоохранному законодательству.

Правоотношения в области охраны окружающей среды регулируются Федеральным законом "Об охране окружающей среды" и Федеральным законом "Об особо охраняемых природных территориях".

Согласно преамбуле ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" особо охраняемые природные территории - 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.

Действительно, как правильно указал суд, особо охраняемые природные территории согласно п. 6 ст. 2 ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" могут иметь местное значение и являться собственностью муниципального образования.

Однако само по себе это обстоятельство еще не свидетельствует о том, что территория лесопарка "Черняевский лесопарк г. Перми" является именно муниципальной собственностью, и представительный орган вправе принимать решение по распоряжению частью территории лесопарка.

Говоря о том, что лесопарк "Черняевский лесопарк г. Перми" является муниципальной собственностью, суд исходил из того, что Указом губернатора Пермской области от 07.04.2000 N 102 территория лесопарка была передана в ведение администрации г. Перми, приобретя статус особо охраняемой природной территории местного значения, с отменой статуса памятника природы регионального значения.

Вместе с тем, согласно подп. "д" п. 1 ст. 72 Конституции РФ природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В силу ст. 1 ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" законодательство Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях основывается на соответствующих

Не является официальной версией, бесплатно предоставляется членам Ассоциации лесопользователей Приладожья, Поморья и Прионежья – www.alppp.ru. Постоянно действующий третейский суд.

положениях Конституции Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, принимаемых в соответствии с ним других законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Соответственно, другие законы и нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации в области законодательства об особо охраняемых природных территориях должны ему соответствовать.

Это же следует и из норм Федерального закона "Об охране окружающей среды".

Согласно п. 3 ст. 4 ФЗ "Об охране окружающей среды" особой охране подлежат государственные природные заповедники, в том числе биосферные, государственные природные заказники, памятники природы, национальные, природные и дендрологические парки, ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты, иные природные комплексы.

В соответствии с чч. 1 и 2 ст. 58 ФЗ "Об охране окружающей среды" природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, находятся под особой охраной.

Для охраны таких природных объектов устанавливается особый правовой режим, в том числе создаются особо охраняемые природные территории. Порядок создания и функционирования особо охраняемых природных территорий регулируется законодательством об особо охраняемых природных территориях.

В соответствии с п. 1 ст. 2 ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" с учетом особенностей режима особо охраняемых природных территорий и статуса находящихся на них природоохранных учреждений различаются следующие категории указанных территорий: а) государственные природные заповедники, в том числе биосферные; б) национальные парки; в) природные парки; г) государственные природные заказники; д) памятники природы; е) дендрологические парки и ботанические сады; ж) лечебно-оздоровительные местности и курорты.

В силу ст. 18 ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" природные парки являются природоохранными рекреационными учреждениями, находящимися в ведении субъектов Российской Федерации, территории которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях.

Согласно п. 7 ст. 2 названного Закона территории государственных природных заповедников и национальных парков относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения. Территории государственных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов могут быть отнесены либо к особо охраняемым природным территориям федерального значения, либо к особо охраняемым природным территориям регионального значения. Природные парки являются особо охраняемыми территориями регионального значения. Лечебно-оздоровительные местности и курорты могут объявляться особо охраняемыми природными территориями местного значения.

Особо охраняемые природные территории федерального и регионального значения определяются, соответственно, Правительством Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Особо охраняемые природные территории местного значения определяются в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

То есть из содержания данной нормы следует, что к особо охраняемым природным территориям местного значения относятся только лечебно-оздоровительные местности и курорты, которые могут создаваться на основании нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации, в то время

Не является официальной версией, бесплатно предоставляется членам Ассоциации лесопользователей Приладожья, Поморья и Прионежья – www.alppp.ru. Постоянно действующий третейский суд.

как природные парки являются особо охраняемыми территориями именно регионального значения. Именно к особо охраняемой природной территории регионального значения изначально и относился лесопарк "Черняевский лесопарк г. Перми".

Таким образом, особо охраняемая природная территория - природный лесопарк "Черняевский лесопарк г. Перми" не может относиться к особо охраняемым природным территориям местного значения и, соответственно, являться собственностью муниципального образования и находиться в ведении органов местного самоуправления.

Следовательно, Пермская городская Дума, приняв решение об исключении из территории лесопарка "Черняевский лесопарк г. Перми" территории общей площадью 38861,914 кв. м, превысила свои полномочия.

Не может свидетельствовать о правомерности принятого городской Думой решения и содержание п. 3.1 Положения о лесопарке "Черняевский лесопарк г. Перми", согласно которому городской Думе предоставлено полномочие по принятию решения об изменении границ лесопарка, поскольку данный пункт противоречит названному выше федеральному законодательству.

То обстоятельство, что решение городской Думы от 20.06.2000, которым лесопарк "Черняевский лесопарк г. Перми" был отнесен к особо охраняемой природной территории местного значения, не оспаривалось в установленном законом порядке, не свидетельствует о том, что принятое в последующем оспариваемое в настоящее время решение городской Думы об исключении части территории из территории лесопарка, является законным. Как уже было указано выше, данное оспариваемое решение, принятое в соответствии с нормативно-правовыми актами органа местного самоуправления, противоречит федеральному законодательству.

Кроме того, вывод суда о том, что городская Дума, принимая решение об исключении части земельного участка из территории лесопарка, действовала в пределах предоставленных ей Указом губернатора Пермской области от 07.04.2000 полномочий, также не соответствует обстоятельствам дела.

Как следует из содержания названного Указа губернатора, администрации г. Перми было рекомендовано создать городской лесной парк, утвердив границы особо охраняемой природной территории и правовой режим. То есть администрации г. Перми было передано полномочие только по установлению границы особо охраняемой природной территории. Однако это не означает, что ей было передано полномочие и по изменению этих границ в будущем путем исключения части земельного участка. То есть, наделив орган местного самоуправления правом создания городского лесного парка, губернатор области не предоставил им право изменения границ земельных участков уже созданной особо охраняемой природной территории. Кроме того, согласно п. 32 ст. 81 Лесного кодекса РФ установление границ лесопарков относится к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений. Исключение части земельного участка из общей территории лесопарка свидетельствует об изменении его границ и уменьшении его площади, что говорит о том, что исключенная территория уже не будет относиться к особо охраняемой природной территории и не будет подлежать специальной охране.

Указывая на то, что оспариваемое решение не противоречит федеральным законам "Об охране окружающей природной среды" и "Об особо охраняемых природных территориях", суд исходил из того, что городской Думой не принималось решение о проведении какой-либо хозяйственной деятельности на изъятом земельном участке. Вместе с тем, суд не принял во внимание, что само по себе исключение части земельного участка из особо охраняемой природной территории уже свидетельствует о том, что данный земельный участок лишается режима особой охраны, поскольку будет находиться за пределами территории, имеющей статус особо охраняемой природной территории. Вследствие чего у органа местного самоуправления уже не будет каких-либо ограничений, предусмотренных названными выше законами, по использованию изъятого земельного

Не является официальной версией, бесплатно предоставляется членам Ассоциации лесопользователей Приладожья, Поморья и Прионежья – www.alppp.ru. Постоянно действующий третейский суд.

участка, не имеющего статус особо охраняемой природной территории.

Ошибочным является также вывод суда о том, что изъятием земельного участка с последующим вовлечением его в оборот в соответствии с действующим законодательством не нарушаются права истицы. Как уже было указано выше, после изъятия части земельного участка из особо охраняемой природной территории этот участок уже не будет иметь названный статус и относиться к объектам общенационального достояния, и, соответственно, лишится режима особой охраны, в то время как целью природоохранного законодательства является сохранение и воспроизведение природных ресурсов, необходимых для жизнеобеспечения граждан, и обеспечение благоприятной и здоровой экологической среды.

При таких обстоятельствах решение суда нельзя признать законным и обоснованным, оно подлежит отмене. Поскольку для принятия нового решения не требуется выяснение дополнительных обстоятельств, судебная коллегия считает необходимым, не передавая дело в суд первой инстанции, принять новое решение об удовлетворении заявленных требований.

Руководствуясь ст. 361 ГПК РФ, судебная [коллегия](#)

определила:

Решение Ленинского районного суда г. Перми от 26.05.2008 отменить.

Признать недействительным решение Пермской городской Думы от 26.06.2007 за N 141 "О внесении изменений в решение Пермской городской Думы от 20.06.2000 N 79 "О создании лесопарка "Черняевский лесопарк г. Перми"

Председательствующий

Судьи