

ВЕРХОВНЫЙ СУД РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РЕШЕНИЕ

от 27 июня 2014 года

Верховный суд Республики Бурятия в составе председательствующего судьи Раднаевой Т.Н., при секретаре Г.Е., с участием прокурора Болдоевой Э.В., рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Д.Л. о признании недействующим постановления Правительства Республики Бурятия от 22 ноября 2005 г. N 362 "О продлении срока действия государственного природного биологического заказника регионального значения "Энхалукский" Кабанского района Республики Бурятия",

установил:

Постановлением Правительства Республики Бурятия от 22 ноября 2005 г. N 362, опубликованном в газете "Бурятия" N 221 и официальном вестнике "Бурятия" N 49 от 26 ноября 2005 г. продлен срок действия государственного природного биологического заказника регионального значения "Энхалукский" Кабанского района Республики Бурятия (далее - заказник) и утверждено положение о нем.

Приложением N 1 к данному постановлению (в редакции от 24 марта 2009 г.) определены границы данного заказника и установлена его площадь в размере 14,57 тыс. га.

Д.Л., имеющая в собственности в Кабанском районе республики два земельных участка площадью <...> кв. м и <...> кв. м обратилась в Верховный суд Республики Бурятия с заявлением о признании приведенного постановления незаконным по мотиву противоречия его статье 12 Федерального закона "Об экологической экспертизе" от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ, нарушения им ее права пользования принадлежащими ей земельными участками.

В судебном заседании 3 июня 2014 г., Д.Л. представила дополнения к заявлению, в котором указала о противоречии оспариваемого постановления статьям 4 - 6 Положения о государственной экологической экспертизе, утвержденного постановлением Совета Министров - Правительства РФ от 22 сентября 1993 г. N 942; статьям 3 - 6 Положения о государственной экологической экспертизе, утвержденного постановлением Совета Министров РБ от 14 марта 1994 г. N 58; статьям 2, 23 Федерального закона "Об особо охраняемых территориях" от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ.

Определениями суда от 13 мая 2014 г., от 3 июня 2014 г. и от 17 июня 2014 г. к участию в деле в качестве заинтересованных лиц привлечены Министерство природных ресурсов Республики Бурятия, бюджетное учреждение "Природопользование и охрана окружающей среды (БУ "Бурприрода"), Управление Росреестра по РБ, ФГБУ "Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации кадастра и картографии" по Республике Бурятия и администрация Кабанского района РБ.

В судебном заседании Д.Л. и ее представитель, допущенный к участию в деле в порядке ч. 6 ст. 53 ГПК РФ Д.Г. требования поддержали и показали, что создание заказника регионального значения либо продление срока его действия возможны при наличии отчета, обосновывающего необходимость создания заказника и положительного заключения экологической экспертизы; при наличии согласования с уполномоченным органом исполнительной власти РФ. Государственный кадастр заказника, как особо охраняемой природной территории не ведется, в кадастровом отчете заказника отсутствуют обязательные сведения в виде координат угловых точек заказника, сведения о собственниках земельных участков, находящихся в его границах и другая необходимая информация. В состав заказника неправомерно включены земли сельхозназначения, не являющиеся средой обитания диких животных и исторически использовавшиеся как земли населенных пунктов.

Представитель Правительства РБ Х.В., представители Министерства природных ресурсов Республики Бурятия И.А. и Б.Э., представитель БУ "Бурприрода" Ф.А. пояснили, что оспариваемое постановление утверждено в установленном законодательством Российской Федерации и Республики Бурятия порядке и в пределах предоставленных Правительству РБ полномочий, не противоречит Федеральному закону или другим нормативным правовым актам,

имеющим большую юридическую силу, и не нарушает прав и интересов заявителя. Несмотря на изменение описания границ заказника и размера площади с момента его создания в 1995 г., фактически его границы и площадь не изменялись, изменение размера площади и описания границ произошло в результате применения новой методики определения площади картографическим способом, а не за счет присоединения либо изъятия новых или существующих территорий соответственно.

Представитель Управления Росреестра по РБ М.С. пояснила, что согласно действующему законодательству, расположение объектов недвижимости в границах особо охраняемых территорий в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним не отражается.

Представитель ФГБУ "Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации кадастра и картографии" по Республике Бурятия Е.М. пояснил, что поскольку заказник не прошел кадастровый учет, в государственном кадастре недвижимости отсутствуют сведения о нем, включая описание местоположения его границ и его площадь. Как следствие, изменение описания его границ и размера площади с момента создания с безусловностью не может свидетельствовать о фактическом изменении границ и площади.

Представитель администрации Кабанского района РБ Б.Р. с доводами заявителя не согласился и показал, что присоединение новых территорий либо изъятие существующих территорий при изменении описания границ и площади заказника с момента его создания не происходило.

Выслушав заявителя и его представителя, представителей заинтересованных лиц, заслушав заключение прокурора прокуратуры Республики Бурятия Б.Э., просившей отказать в удовлетворении требований заявителя, изучив материалы дела, суд не находит оснований для удовлетворения заявления Д.Л.

Статьей 251 ГПК РФ установлено, что гражданин считающий, что принятым и опубликованным в установленном порядке, нормативным правовым актом органа государственной власти нарушаются его права и свободы, гарантированные Конституцией РФ, законами и другими нормативными правовыми актами вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части.

Основанием для признания оспариваемого нормативного правового акта недействующим является его противоречие федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу (ст. 253 этого же Кодекса).

Согласно пункту "д" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые территории, охрана памятников истории и культуры находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Принимаемые в отношении их законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральному законодательству (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с пунктом 2 ст. 23 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях" от 13 марта 1995 г. N 33-ФЗ (в редакции, действовавшей по состоянию на 2005 г.) государственные природные заказники регионального значения образуются органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления.

В соответствии со ст. 12 Федерального закона "Об экологической экспертизе" от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ (далее - Федеральный закон N 174-ФЗ) требования об обязательной государственной экологической экспертизе материалов комплексного экологического обследования распространяются на участки территорий, находящиеся в пределах территории субъекта РФ в целях последующего придания им правового статуса особо охраняемых природных территорий субъектов РФ.

Установлено, что государственный биологический заказник "Энхалукский", расположенный на юго-восточном побережье озера Байкал, создан постановлением Правительства РБ от 21 сентября 1995 г. N 317. Этим же постановлением определены границы заказника, его площадь 12,3 тыс. га и срок действия - 5 лет.

Постановлением Правительства республики от 28 августа 2000 г. N 306, срок действия заказника продлен на 5 лет. При этом наименование заказника изменено на государственный природный биологический заказник республиканского значения "Энхалукский".

Оспариваемым постановлением Правительства республики от 22 ноября 2005 г. N 362 действие заказника продлено на неопределенный срок, при этом его площадь установлена в размере 17728 га. Наименование изменено на государственный природный биологический заказник регионального значения "Энхалукский" Кабанского района Республики Бурятия.

В 2009 г. в названное постановление внесены изменения в части размера площади заказника и описания его границ. Площадь установлена размером 14,57 тыс. га, описание границ изменено в части указания ориентиров.

До принятия оспариваемого постановления, нормативных актов о ликвидации заказника "Энхалукский", органами государственной власти республики не принималось.

Перечисленное свидетельствует о том, что оспариваемым нормативным правовым актом, государственный природный биологический заказник регионального значения "Энхалукский" не был образован вновь как государственный заказник регионального значения, его новый статус как особо охраняемой природной территории республиканского значения не учреждался. В действительности имело место продление срока действия ранее созданной особо охраняемой природной территории, а оспариваемое постановление и положение о заказнике (утвержденное им) лишь закрепили и подтвердили правовое положение и статус ранее созданного заказника.

При таких обстоятельствах нормы Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях" от 13 марта 1995 г. N 33-ФЗ (далее - Федеральный закон N 33-ФЗ), Федерального закона N 174-ФЗ в части процедуры создания заказника регионального значения не должны были применяться при издании оспариваемого нормативного правового акта.

Так, согласно положениям приведенных федеральных законов, требования о согласовании с органами местного самоуправления, проведении государственной экологической экспертизы применяются к вновь создаваемым государственным природным заказникам.

Но поскольку установлено, что заказник "Энхалукский", как особо охраняемая территория создан в 1995 году, требования п. 4 ст. 12 Федерального закона N 174-ФЗ не подлежали применению при издании оспариваемого нормативного правового акта.

Продление срока действия особо охраняемой территории, в соответствии с действующим законодательством не предусматривает проведения процедуры согласования такого решения с органами муниципальных образований, на которых расположен заказник и получения положительного заключения государственной экологической экспертизы.

То обстоятельство, что с момента создания заказника в 1995 г. описание его границ и площади дважды изменялись (постановлениями Правительства республики N 126 от 7 апреля 2003 г. и N 99 от 24 марта 2009 г.) также не свидетельствует о незаконности оспариваемого постановления по мотиву отсутствия согласования с администрацией Кабанского района РБ.

В частности установлено, что создание заказника в 1995 г. произведено по согласованию с администрацией Кабанского района РБ (постановление администрации района N 403 от 24 июля 1995 г.). Продление срока его действия в 2000 г. также согласовано с администрацией муниципального образования (постановление N 510 от июня 2000 г.).

Федеральный закон N 33-ФЗ не устанавливает обязанность согласовывать границы ранее созданных заказников. Не содержат такой обязанности и нормы Земельного кодекса РФ, регулирующие правовой режим земель особо охраняемых территорий.

Федеральный закон N 174-ФЗ также не содержит требований об обязательной государственной экологической экспертизе материалов комплексного экологического обследования при изменении описания границ ранее созданных заказников и их площадей. Тем более учитывая то, что несмотря на эти изменения, фактически границы и площадь заказника не изменялись. Изменение размера площади заказника в 2009 г. произошло в результате применения новой методики определения площади картографическим способом с использованием современной аппаратуры (аэрофотосъемка посредством спутника), а не за счет изъятия земель либо их присоединения. Данное обстоятельство подтвердили все заинтересованные лица, включая представителя администрации Кабанского района РБ, на территории которого расположен заказник и свидетеля Т.Н.Н.

Доводы Д.Л. и ее представителя о фактическом изменении границ и площади заказника оспариваемым постановлением никакими доказательствами не подтверждены.

Описание границ заказника осуществлено без изъятия у пользователей, владельцев и собственников земельных участков, что соответствует положениям ч. 2 ст. 22 Федерального закона N 33-ФЗ и ч. 9 ст. 95 Земельного кодекса РФ. Расширение или сужение границ заказника не осуществлялось.

Доводы заявителя о том, что оспариваемое постановление незаконно, так как его принятие не согласовано с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды, подлежат отклонению.

Действительно, в соответствии с п. "а" ч. 6 ст. 2 Федерального закона N 33-ФЗ органы государственной власти субъектов РФ согласовывают решения о создании особо охраняемых природных территорий регионального значения, об изменении режима их особой охраны с приведенным выше органом государственной власти. Вместе с тем, данная норма на момент принятия оспариваемого акта не действовала, введена в 2013 г. (Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. N 406-ФЗ). Более того, норма устанавливает требования при создании заказника, а не продлении сроков его действия.

Доводы о противоречии оспариваемого акта федеральному законодательству по мотиву того, что при создании заказника в 1995 г. не было получено положительное заключение экологической экспертизы, также подлежат отклонению.

В соответствии с пунктом 4 Положения о государственной экологической экспертизе, утвержденного постановлением Совета Министров - Правительства РФ от 22 сентября 1993 г. N 942, государственной экологической экспертизе подлежали материалы комплексного экологического обследования участков территорий для последующего придания им правового статуса особо охраняемого природного объекта, зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации, иной особо охраняемой природной зоны.

Из содержания преамбулы к Федеральному закону N 33-ФЗ во взаимосвязи с положениями ч. 1 ст. 22 этого же Закона следует, что особо охраняемыми природными территориями являются участки земли и пр., на которых располагаются природные комплексы и объекты. Природный заказник является особо охраняемой территорией в виде природного комплекса. Тогда как памятниками природы могут являться как природные комплексы, так и объекты искусственного и естественного происхождения.

Учитывая перечисленное, принимая во внимание отсутствие по состоянию на 1995 г. четкого определения понятия особо охраняемого природного объекта и такой же зоны, суд не может согласиться с приведенными выше доводами заявителя.

Более того, данные доводы нельзя принять во внимание еще и потому, что по общему правилу, установленному частью 3 ст. 196 ГПК РФ, суд принимает решение по заявленным требованиям, самостоятельным правом изменения предмета и основания заявленных требований, суд не обладает.

Перечисленные же доводы заявителя о необходимости получения положительного заключения экологической экспертизы, в соответствии с действовавшим на тот момент законодательством при создании заказника в 1995 г. относятся к правомерности иного нормативного правового акта - постановления Правительства республики от 21 сентября 1995 г. N 317, тогда как его соответствие законодательству, имеющему большую юридическую силу, исходя из заявленного требования, в предмет судебной проверки и оценки не входит.

С утверждением заявителя о нарушении ее правомочий собственника земельных участков, также согласиться нельзя.

Из свидетельств о государственной регистрации права собственности видно, что принадлежащие заявителю земельные участки относятся к категории земель сельскохозяйственного назначения - для сельскохозяйственного производства. Тогда как установленные пунктом 3.1 Положения о государственном природном биологическом заказнике регионального значения "Энхалукский" ограничения деятельности не содержат ограничений относительно использования принадлежащего заявителю земельного участка для сельскохозяйственного производства.

Проверяя доводы заявителя о неправомерности включения бывших земель населенного пункта - земель сельскохозяйственного назначения, принадлежащих иным землепользователям в границы заказника, суд приходит к следующему.

Согласно ст. 95 Земельного кодекса РФ, ч. 5 ст. 24 Федерального закона N 33-ФЗ допускается в границах особо охраняемых территорий наличие земельных участков иных пользователей, собственников и владельцев. При этом, согласно ч. 9 приведенной статьи Земельного кодекса РФ объявление земель государственным природным заказником не влечет обязанность органа государственной власти изъять, в том числе путем выкупа земельные участки у иных владельцев, собственников и пользователей.

Более того, приведенный Кодекс в ч. 10 ст. 85 допускает нахождение в границах населенных

пунктов зон особо охраняемых территорий.

При таких обстоятельствах, нахождение земельных участков, относящихся к категории земель сельскохозяйственного назначения заявителя в границах заказника не свидетельствует о незаконности оспариваемого акта. Тем более учитывая тот факт, что при создании заказника в 1995 г., при продлении срока его действия в 2000 и 2005 гг., данные участки самостоятельными объектами вещных прав не являлись (сформированы и поставлены на кадастровый учет в 2011 и 2012 гг.).

Что касается ссылок заявителя на ненадлежащее осуществление государственного кадастра заказника, то данное обстоятельство не свидетельствует о нарушении процедуры принятия оспариваемого акта и его противоречии федеральному законодательству, так как относится к порядку исполнения требований ст. 4 Федерального закона N 33-ФЗ о ведении государственного кадастра, а потому основанием для удовлетворения заявления служить не может.

В соответствии с ч. 2 ст. 23 Федерального закона N 33-ФЗ создание государственных природных заказников осуществляется решениями исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Статьей 1 Закона Республики Бурятия N 140-І от 21 июня 1995 г. "О Правительстве Республики Бурятия" Правительство Республики Бурятия является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти республики. Следовательно, Правительство РБ, имевшее полномочие на создание регионального заказника, имело полномочие и на продление срока его действия.

Таким образом, нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу, которым бы противоречило оспариваемое постановление Правительства республики, не имеется; издано оно в пределах компетенции последнего, прав и интересов заявителя не нарушает; вследствие чего оснований для признания его недействующим не имеется.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 194 - 198 ГПК РФ, Верховный суд Республики Бурятия

решил:

Заявление Д.Л. о признании недействующим постановления Правительства Республики Бурятия от 22 ноября 2005 г. N 362 "О продлении срока действия государственного природного биологического заказника регионального значения "Энхалукский" Кабанского района Республики Бурятия", оставить без удовлетворения.

Решение может быть обжаловано в Верховный Суд Российской Федерации в течение месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме через Верховный суд Республики Бурятия.

Судья Верховного суда
Республики Бурятия
Т.Н.РАДНАЕВА