

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РЕШЕНИЕ

от 22 января 2004 г. N ГКПИ 03-1225

Именем Российской Федерации

Верховный Суд РФ в составе:

председательствующего -

судьи Верховного Суда РФ

при секретаре

с участием прокурора

Редченко Ю.Д.,

Чистякове А.В.,

Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Крейндлины М.Л. и ОМННО "Совет Гринпис" о признании недействующим Постановления Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2003 г. N 571 "О Сочинском общереспубликанском государственном природном заказнике",

установил:

заявители обратились в Верховный Суд Российской Федерации с указанным выше заявлением, сославшись на то, что оспариваемое Постановление Правительства РФ, в нарушение требований ст. 11 Федерального закона "Об экологической экспертизе", не прошло государственную экологическую экспертизу.

Кроме того, предусмотренное данным Постановлением изъятие земель Сочинского национального парка и предоставление их в бессрочное пользование Сочинскому общереспубликанскому государственному природному заказнику не соответствует Земельному кодексу РФ.

В судебном заседании заявитель Крейндлин М.Л. и представители ОМННО "Совет Гринпис" заявленное требование поддержали, но при этом уточнили его и просили признать недействующим только пункт 1 оспариваемого Постановления Правительства РФ в части изъятия земельных участков общей площадью 33222 гектара у государственного учреждения "Сочинский национальный парк" и предоставления их в постоянное (бессрочное) пользование Сочинскому общереспубликанскому государственному природному заказнику.

Представитель Правительства РФ Шустова М.В., представители Сочинского общереспубликанского государственного природного заказника Крохин А.Н. и Холод Р.З. с предъявленным требованием не согласились и просили об оставлении его без удовлетворения, сославшись на то, что оспариваемое заявителями Постановление Правительства РФ не нуждалось в проведении государственной экологической экспертизы, поскольку оно носит чисто управленческий характер. Статус изымаемых у Сочинского национального парка земельных участков не изменяется, и они по-прежнему остаются в числе особо охраняемых природных территорий, в связи с чем, по их мнению, передача

Сочинскому природному заказнику изъятых у Сочинского национального парка земельных участков не может оказать какого-либо негативного воздействия на окружающую среду.

Считаю также, что передача изъятых земельных участков у национального парка в пользование природному заказнику не изменяет их целевого назначения, а поэтому изъятие таких земель в этом случае не запрещается.

С учетом этого полагают, что оспариваемое Постановление принято Правительством РФ в пределах своих полномочий, с соблюдением требований закона и каких-либо прав заявителей не нарушает.

Выслушав объяснения заявителя Крейншлина М.Л. и представителей ОМННО "Совет Гринпис", представителя Правительства РФ и представителей Сочинского общереспубликанского государственного природного заказника, исследовав материалы дела и заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Масаловой Л.Ф., полагавшей заявление удовлетворить, Верховный Суд Российской Федерации находит его, с учетом уточненного в судебном заседании требования, подлежащим удовлетворению по следующим основаниям.

Согласно ст. 22 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" Правительство РФ издает постановления и распоряжения в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и нормативными указами Президента Российской Федерации.

В силу ст. 115 Конституции РФ постановления и распоряжения Правительства РФ не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам и нормативным указам Президента РФ.

Как установлено судом, Постановлением Правительства РФ от 15 сентября 2003 г. N 571 "О Сочинском общереспубликанском государственном природном заказнике" были изъяты земельные участки общей площадью 33222 гектара у государственного учреждения "Сочинский национальный парк" и предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование Сочинскому общереспубликанскому государственному природному заказнику.

По утверждению заявителей, проект данного Постановления Правительства РФ должен был пройти государственную экологическую экспертизу на предмет возможного негативного воздействия на окружающую среду в результате его реализации, чего сделано не было.

Кроме того, в соответствии с нормами Земельного кодекса РФ изъятие земель, занимаемых национальными парками, допускается лишь в случаях, предусмотренных законом. Законных же оснований для изъятия указанных выше земель у Правительства РФ в данном случае не имелось.

Передача земель национального парка Сочинскому природному заказнику, по их мнению, фактически изменит целевое их назначение, приведет к снижению уровня их охраны и деградации ценных и уникальных экосистем, что в соответствии с природоохранным законодательством РФ является недопустимым.

ОМННО "Совет Гринпис" как общественное объединение, осуществляющее деятельность в области охраны окружающей среды, обладает специальной правоспособностью и вправе обращаться в суды с требованием о защите названной среды.

Национальные парки являются общенациональным достоянием, а поэтому любой гражданин вправе пользоваться ими в целях рекреации, научного изучения и в иных не запрещенных законом целях.

Эти утверждения заявителей материалами дела не опровергнуты.

Не представлено каких-либо убедительных данных в их опровержение и представителями заинтересованных лиц (Правительства РФ, Сочинского природного заказника).

При таких обстоятельствах суд приходит к выводу о том, что пункт 1 оспариваемого Постановления Правительства РФ в указанной заявителями части не может быть признан соответствующим Федеральным законам "Об экологической экспертизе", "Об особо охраняемых природных территориях" и Земельному кодексу РФ.

Довод представителей заинтересованных лиц о том, что оспариваемое Постановление Правительства РФ в указанной части не является нормативно-техническим, инструктивно-методическим документом, а поэтому его реализация не может привести к негативному воздействию на окружающую природную среду и, следовательно, оно не требовало проведения государственной экологической экспертизы, не может быть признан обоснованным.

В соответствии со ст. 11 Федерального закона "Об экологической экспертизе" обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на федеральном уровне, подлежат проекты правовых актов Российской Федерации нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду.

Как уже отмечалось выше, оспариваемым Постановлением Правительства РФ изъяты земельные участки, входящие в состав земель Сочинского национального парка, и переданы в постоянное пользование Сочинскому природному заказнику.

Сравнительный анализ норм Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях" (ст. 15 и ст. 24) свидетельствует о том, что режимы особой охраны территорий национальных парков и территорий государственных природных заказников существенно отличаются друг от друга.

На территориях национальных парков непосредственно законом предусмотрены охранные меры окружающей среды и, в частности, на них запрещается любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и которая противоречит целям и задачам национального парка.

В отличие от особого режима охраны территорий национальных парков на территориях природных заказников режим особой охраны определяется не нормами закона, а положениями о них, утверждаемыми специально уполномоченным на то государственным органом Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды. На территории заказников закон уже не исключает определенных видов деятельности, если они не противоречат целям их создания или не причиняют вред природным комплексам.

Кроме того, в силу ст. 27 Земельного кодекса РФ земельные участки, занятые государственными национальными парками изъяты из оборота, а земельные участки, занятые государственными природными заказниками, лишь ограничены в обороте.

Земли государственных национальных парков не подлежат приватизации, а приватизация земель природных заказников законом не исключена (ст. 95 Земельного кодекса).

Из приведенных выше норм Федеральных законов следует, что уровень особой охраны изымаемых земельных участков у Сочинского национального парка в связи с их передачей в бессрочное пользование Сочинскому природному заказнику, территория которого используется в качестве охотничьих угодий, значительно снижается, что не исключает нанесения ущерба природным комплексам и объектам растительного и животного мира названного парка и его природной среде в целом.

Исходя из этого и с учетом того, что соответствующего положения о Сочинском природном заказнике до настоящего времени не принято, суд не может согласиться с утверждением представителей заинтересованных лиц о том, что реализация оспариваемого Постановления не может привести к негативному воздействию на объекты растительного и животного мира, а также природную среду Сочинского национального парка, поскольку при указанных выше обстоятельствах такой вывод возможен лишь на основании заключения государственной экологической экспертизы.

Ссылка при этом представителей заинтересованных лиц на то, что при изъятии земельных участков у Сочинского национального парка и передаче их в постоянное пользование природному заказнику их статус особо охраняемых природных территорий не изменяется, также не может быть принята во внимание, так как законом, как отмечалось выше, предусмотрены различные виды особо охраняемых природных территорий и с разным уровнем их охраны, в зависимости от чего и может оказываться то или другое воздействие на эти природные территории.

Не может суд согласиться и с утверждением представителей заинтересованных лиц о том, что изъятие земельных участков у Сочинского национального парка и предоставление их в постоянное пользование природному заказнику не противоречит требованиям закона.

Согласно п. 4 ст. 58 Федерального закона "Об охране окружающей среды" изъятие земель природно-заповедного фонда, к которому относятся земли национальных парков и природных заказников, запрещается, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Из содержания п. 3 ст. 95 Земельного кодекса РФ следует, что в пределах земель особо охраняемых природных территорий изъятие земельных участков или иное прекращение прав на землю для нужд, противоречащих их целевому назначению, не допускается.

С учетом приведенных выше данных суд не может согласиться с доводом о том, что предоставление природному заказнику в постоянное пользование изъятых у национального парка земель не меняет их целевого назначения, поскольку, как указывалось выше, земли национального парка имеют особое целевое назначение, имеют более высокий уровень особой охраны, земельные участки в границах национального парка, в отличие от земель природного заказника, не подлежат приватизации и они изъяты из оборота.

Кроме того, в отсутствие положения о Сочинском природном заказнике невозможно, по мнению суда, делать какие-либо выводы о сохранении целевого назначения передаваемых ему в пользование земель национального парка.

Суд при этом принимает во внимание также и действующее нормативное Постановление Правительства РФ от 10 августа 1993 г. N 769, которым утверждено Положение о национальных природных парках РФ, согласно п. 28 которого изъятие земель и других природных ресурсов национальных природных парков также запрещается и которое в установленном порядке утратившим силу не признано.

В силу п. 3 ст. 4 Федерального закона "Об охране окружающей среды" особой охране подлежат объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия, государственные заповедники, государственные природные заказники, памятники природы, национальные природные и дендрологические парки, ботанические сады, а также редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы, леса и иная растительность, животные и другие организации и места их обитания.

Граждане и общественные объединения в соответствии с названным Федеральным законом (ст. ст. 11 и 12) вправе обращаться в суды с заявлениями и исками о возмещении вреда окружающей среде, а общественные объединения также защищать права и законные интересы граждан в области охраны окружающей среды.

О возможности обращения в суд по вопросам охраны окружающей среды общественных объединений свидетельствует и содержание абз. 7 ст. 12 приведенного выше Федерального закона, согласно которому общественные объединения вправе обращаться в органы государственной власти Российской Федерации с жалобами, заявлениями, исками по вопросам, касающимся охраны окружающей среды и негативного воздействия на окружающую среду.

Право и обязанность по обращению в суд заявителя ОМННО "Совет Гринпис" по указанным вопросам предусмотрены и пунктом 2.3 Устава ОМННО "Совет Гринпис".

С учетом этого суд не может согласиться с утверждением представителей заинтересованных лиц об отсутствии у заявителей права на обращение в суд с такого рода требованиями.

На основании изложенного и руководствуясь ст. ст. 194 - 198 и ст. 258 ГПК РФ, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

заявление Крейндлима М.Л. и ОМННО "Совет Гринпис" удовлетворить.

Признать пункт 1 Постановления Правительства РФ от 15 сентября 2003 г. N 571 "О Сочинском общереспубликанском государственном природном заказнике" в части изъятия земельных участков общей площадью 33222 гектара у государственного учреждения "Сочинский национальный парк" и предоставления их в постоянное (бессрочное) пользование Сочинскому общереспубликанскому государственному природному заказнику недействующим и не подлежащим применению.

Взыскать с Правительства Российской Федерации в пользу ОМННО "Совет Гринпис" расходы по уплате госпошлины в сумме одна тысяча рублей.

Настоящее решение может быть обжаловано в Кассационную коллегия Верховного Суда РФ в течение 10 дней со дня его вынесения в окончательной форме.