

МОСКОВСКИЙ ОБЛАСТНОЙ СУД**Именем Российской Федерации****РЕШЕНИЕ****от 11 февраля 2015 г. по делу N 3-6/2015**

Московский областной суд в составе:

председательствующего - судьи Найденовой Л.А.,

при секретаре Г.С.Б.,

с участием прокурора Прошиной И.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Межрегиональной общественной организации "О" о признании частично недействующим постановления Правительства Московской области от 10 мая 2012 года N 770/17 "О реорганизации и переименовании государственного природного заказника областного значения "Широколиственный лес Подольского лесничества",

установил:

постановлением Правительства Московской области от 10 мая 2012 года N 770/17 "О реорганизации и переименовании государственного природного заказника областного значения "Широколиственный лес Подольского лесничества" (далее - Постановление ПМО N 770/17, Постановление) указанный заказник реорганизован путем изменения его границ и режима особой охраны (п. 1). Заказник переименован в государственный природный заказник областного значения "Широколиственные леса Подольского лесничества" (п. 2). Постановлением ПМО N 770/17 также утверждено Положение о государственном природном заказнике областного значения "Широколиственные леса Подольского лесничества" (п. 3). Постановлением ПМО N 770/17 признано утратившим силу Положение о государственном природном заказнике "Липовый лес с дубом Подольского лесничества", утвержденное 25 января 1988 года первым заместителем председателя Исполкома Мособлсовета (п. 4).

Межрегиональная общественная благотворительная организация "О" (сокращенное наименование - МОБО "О") обратилась в Московский областной суд с заявлением об оспаривании указанного Постановления Правительства Московской области от 10 мая 2012 года N 770/17. Уточнив первоначально заявленные требования, заявитель просит признать недействующими со дня принятия пункты 1, 3 и 4 Постановления.

Свои требования заявитель обосновывает тем, что оспариваемое Постановление принято с нарушением действующего федерального и регионального законодательства об особо охраняемых природных территориях, противоречит земельному и лесному законодательству.

Заявитель указал, что результатом принятия данного Постановления о реорганизации заказника "Широколиственный лес Подольского лесничества" является незаконный вывод из состава земель особо охраняемых природных территорий (ООПТ) областного значения частей кварталов 22, 23 Подольского участкового лесничества.

Указанное обстоятельство, считают представители заявителя, нарушает права неопределенного круга лиц на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, на защиту окружающей среды от негативного воздействия.

Также заявитель полагал, что при изменении границ заказника были необоснованно включены в его состав земли лесного фонда (часть кварталов 28, 29 Подольского участкового лесничества), не имеющие необходимой соответствующей природно-биологической ценности, что ограничивает, по мнению представителей заявителя, право граждан на пребывание в лесах.

Заявитель указывает также на то, что Межрегиональная общественная организация "О" относится к общественным объединениям, осуществляющим деятельность в области охраны окружающей среды, и согласно ст. 12 Федерального закона "Об охране окружающей среды" вправе обращаться в суд с жалобами,

заявлениями, исками по вопросам, касающимся охраны окружающей среды и негативного воздействия на окружающую среду.

Представители заявителя, окончательно уточнив основания требований, просили признать Постановление ПМО N 770/17 в оспариваемой части недействующим по тем основаниям, что:

- оно принято с превышением полномочий органами государственной власти Московской области;
- противоречит ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 21 декабря 2004 года N 172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую";
- противоречит ч. 6 ст. 1, п. 1 ч. 1 ст. 8 Земельного кодекса РФ;
- противоречит ч. 3 и ч. 4 ст. 58 Федерального закона от 10 января 2002 года N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды";
- противоречит положениям ст. 14 Закона МО от 23 июля 2003 года N 96/2003-ОЗ "Об особо охраняемых территориях";
- нарушает положения п. 26 ст. 81 Лесного кодекса РФ, а также приказ Рослесхоза от 10 ноября 2009 года N 473;
- реорганизация заказника осуществлена с отступлениями от заключения государственной экологической экспертизы;
- экологическая экспертиза проведена с процедурными нарушениями в части принципа формирования экспертной комиссии;
- Положение о заказнике содержит недостоверные сведения, т.к. река Петрица по территории заказника не протекает;
- при принятии данного Постановления не было отменено полностью или в части решение Мособлисполкома от 24 декабря 1987 года N 1699/38, в соответствии с которым был утвержден природный заказник "Подольский широколиственный лес", согласно которому природный заказник имеет иную площадь и границы.

В судебном заседании представители МОБО "О" поддержали заявленные требования.

Представители заинтересованных лиц: Правительства Московской области, Министерства экологии и природопользования Московской области, Комитета лесного хозяйства Московской области - возражали против удовлетворения заявленных требований, ссылались на то, что оспариваемое постановление Правительства Московской области от 10 мая 2012 года N 770/17 "О реорганизации и переименовании государственного природного заказника областного значения "Широколиственный лес Подольского лесничества" соответствует федеральному законодательству и законодательству Московской области, которые регулируют данные правоотношения, принято в пределах компетенции, предоставленной Правительству Московской области, с соблюдением порядка его принятия. Постановление не нарушает гражданские права и охраняемые законом интересы граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду.

Выслушав объяснения участвующих в деле лиц, исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Прошиной И.А., полагавшей заявленные требования не подлежащими удовлетворению, суд, соглашаясь с заключением прокурора, считает, что требования заявителя не подлежат удовлетворению.

При этом суд исходит из следующего.

В силу п. "д" ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции 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.

Согласно ч. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации, положений ст. 3 Федерального закона от 06 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения.

Статьей 13 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что 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.

Федеральным законом от 14 марта 1995 года N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" (далее - Федеральный закон N 33-ФЗ) в ч. 1 и ч. 2 ст. 1 установлено, что отношения, возникающие при пользовании землями, водными, лесными и иными природными ресурсами особо охраняемых природных территорий, регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации; законодательство Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях состоит из данного Федерального закона, а также принимаемых в соответствии с ним других законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 1 Закона).

Государственные природные заказники - в силу п. "г" ч. 2 ст. 2 Федерального закона N 33-ФЗ - являются одной из категорий особо охраняемых природных территорий. Согласно ч. 3 ст. 22 Федерального закона N 33-ФЗ государственные природные заказники могут быть федерального или регионального значения.

В порядке реализации указанных положений федерального законодательства в Московской области принят Закон Московской области от 23 июля 2003 года N 96/2003-ОЗ "Об особо охраняемых природных территориях" (далее - Закон МО N 96/2003-ОЗ), который, согласно преамбуле Закона, регулирует отношения в области организации, охраны, использования особо охраняемых природных территорий областного и местного значения.

Согласно положениям ст. 6 Закона МО N 96/2003-ОЗ "Полномочия Правительства Московской области в сфере организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий" Правительство Московской области в том числе принимает решения об организации, реорганизации, упразднении особо охраняемых природных территорий областного значения (абз. 5), утверждает положения (паспорта) особо охраняемых природных территорий областного значения (абз. 3).

В соответствии с п. "з" ч. 2 ст. 32 Устава Московской области постановления Правительства Московской области, имеющие нормативный характер, относятся к нормативным правовым актам Московской области.

Постановление Правительства Московской области N 770/17 "О реорганизации и переименовании государственного природного заказника областного значения "Широколиственный лес Подольского лесничества", которым также утверждено Положение о государственном природном заказнике областного значения "Широколиственные леса Подольского лесничества", - в соответствии с требованиями ст. 33 Закона Московской области от 02 ноября 2005 года N 230/2005-ОЗ "О Правительстве Московской области" - подписано Губернатором Московской области.

Текст Постановления Правительства Московской области от 10 мая 2012 года N 770/17 "О реорганизации и переименовании государственного природного заказника областного значения "Широколиственный лес Подольского лесничества" опубликован в газете "Ежедневные новости. Подмосковье", N 90, 29 мая 2012 года, в "Информационном вестнике Правительства Московской области" N 9, ч. 1, 28 сентября 2012 года, а также на Интернет-портале Правительства Московской области, что - в соответствии с ч. 4 ст. 33 Закона Московской области N 230/2005-ОЗ "О Правительстве Московской области" - является официальной публикацией.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что по предмету совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации оспариваемый нормативный правовой акт Московской области - Постановление Правительства Московской области N 770/17 - принят в соответствии с компетенцией высшего исполнительного органа государственной власти Московской области, в установленном порядке, официально опубликован.

Судом установлено, что государственный природный заказник областного значения "Широколиственный лес Подольского лесничества" организован в соответствии с решением Исполнительного комитета Московского областного Совета народных депутатов от 24 декабря 1987 года N 1699/38 "Об организации государственных памятников природы и заказников в Московской области" (т. 1 л.д. 235-237, 241). Он был признан имеющим научное, ботаническое значение, в решении указано, что площадь заказника составляет 159 га. Положение о государственном природном заказнике утверждено 25 января 1988 года первым заместителем председателя исполкома Мособлсовета, при этом в Положении указано наименование государственного природного заказника "Липовый лес с дубом Подольского лесничества" (т. 3 л.д. 78-79).

Государственный природный заказник "Широколиственный лес Подольского лесничества" указан в строке 140 раздела III "Перечень особо охраняемых природных территорий областного значения" Схемы развития и размещения особо охраняемых природных территорий Московской области, утвержденной Постановлением Правительства Московской области от 6 августа 2010 года N 106/5.

Оспариваемыми положениями Постановления ПМО N 770/17 - как указано выше - государственный природный заказник областного значения "Широколиственный лес Подольского лесничества" реорганизован путем изменения его границ и режима особой охраны (п. 1), государственный природный заказник областного значения "Широколиственный лес Подольского лесничества" переименован в государственный природный заказник областного значения "Широколиственные леса Подольского лесничества" (п. 2); утверждено Положение о государственном природном заказнике областного значения "Широколиственные леса Подольского лесничества" (п. 3); признано утратившим силу Положение о государственном природном заказнике "Липовый лес с дубом Подольского лесничества", утвержденное 25 января 1988 года первым заместителем председателя Исполкома Мособлсовета (п. 4) (т. 1 л.д. 179-185, т. 3 л.д. 6-13).

В соответствии с положениями ст. 14.1 Закона МО N 96/2003-ОЗ реорганизацией особо охраняемых природных территорий (далее - ООПТ) является изменение их границ, режима, категории, значения.

Постановлением Правительства Московской области от 12 февраля 2008 года N 86/4 утверждено Положение об особенностях реорганизации и упразднения государственных природных заказников и памятников природы областного значения (далее - Положение об особенностях реорганизации).

В соответствии с п. 5 указанного Положения реорганизация ООПТ осуществляется на основании: утвержденной Правительством Московской области Схемы развития и размещения особо охраняемых природных территорий в Московской области; результатов инвентаризации; предложений органов государственной власти Московской области, федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды, органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области, юридических лиц, граждан и общественных объединений.

Порядок реорганизации установлен п. 6 Положения об особенностях реорганизации, в том числе предусмотрено, что предложения о реорганизации ООПТ с обоснованием необходимости реорганизации направляются на рассмотрение уполномоченному органу; уполномоченный орган принимает решения о проведении комплексного экологического обследования ООПТ или об отказе в реорганизации в связи с недостаточным обоснованием. Пункт 6.3 содержит перечень материалов, подготовку которых обеспечивает уполномоченный орган при проведении комплексного экологического обследования.

Пунктом 7 Положения об особенностях реорганизации установлено, что для реорганизации ООПТ по результатам инвентаризации уполномоченный орган обеспечивает подготовку материалов, предусмотренных п. 6.3 Положения.

На основании заключения уполномоченного органа о необходимости реорганизации ООПТ, материалов комплексного экологического обследования, разработанных картографических материалов Правительство Московской области принимает решение о реорганизации ООПТ и вносит изменения в положение (паспорт) ООПТ (п. 8 Положения об особенностях реорганизации).

Подготовка предложений Правительству Московской области по организации, охране и использованию ООПТ - в силу п. 12.1 и п. 12.1.4 Положения о Министерстве экологии и природопользования Московской области - отнесена к полномочиям Министерства. В том числе к полномочиям Министерства экологии и природопользования Московской области отнесены: подготовка заключений об утрате особого природоохранного значения земель ООПТ и объектов или земельных участков в составе таких земель; проведение инвентаризации ООПТ областного значения и утверждение ее результатов; обеспечение проведения комплексного экологического обследования территорий и решение вопроса о разработке материалов по организации ООПТ областного значения (п.п. 12.4, 12.4.1-12.4.3).

Таким образом, Министерство экологии и природопользования Московской области является уполномоченным органом, который рассматривает предложения о реорганизации ООПТ, готовит соответствующие документы и вносит предложения Правительству Московской области.

Как следует из преамбулы Постановления ПМО N 770/17 оно принято на основании Акта инвентаризации государственного природного заказника областного значения "Широколиственный лес Подольского лесничества", утвержденного распоряжением Министерства экологии и природопользования Московской области от 11 февраля 2008 года N 12-Р (далее - Акт инвентаризации).

Из представленных суду материалов усматривается, что в 2008 году проведена инвентаризация государственного природного заказника "Широколиственный лес Подольского лесничества", составлен Акт

инвентаризации (т. 1 л.д. 97-100), который утвержден распоряжением Министерства экологии и природопользования Московской области от 11 февраля 2008 года N 12-Р (т. 1 л.д. 95).

На территории заказника было проведено комплексное экологическое обследование, которым подтверждено наличие ценных растительных сообществ, на территории заказника выявлено большое количество природных комплексов и объектов, имеющих особое природоохранное значение для Московской области (т. 3 л.д. 24-54).

Обследованием установлено, что заказник сохраняет свое природоохранное значение, однако документация о данном заказнике содержит ряд недостатков, в том числе существенных: различное наименование в документах, описание границ формально отсутствует, имеются противоречия между фактической площадью заказника и указанной в правоустанавливающих документах, заказник не полностью включает массив ценных широколиственных лесов и др. Установлено, что существующее Положение о заказнике является неполным по составу и устаревшим по содержанию, содержит различные недостатки практически в каждом разделе. Имеющиеся недостатки представляют угрозу сохранности заказника (т. 3 л.д. 112-151).

По итогам комплексного экологического обследования даны предложения, реализация которых позволит сохранить природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное значение для Московской области, и предотвратить угрозу их утраты. Реализация предложений возможна только при проведении реорганизации государственного природного заказника с коррекцией и дополнением требований режима и, возможно, с изменением прохождения границ.

По материалам комплексного экологического обследования администрацией Подольского муниципального района проведено общественное обсуждение (т. 3 л.д. 107-111).

Материалы комплексного экологического обследования прошли государственную экологическую экспертизу экспертной комиссией, состав которой утвержден распоряжением Министерства экологии и природопользования Московской области от 17 апреля 2012 года N 96-РМ (т. 3 л.д. 80-84).

Распоряжением Министерства экологии и природопользования Московской области от 24 апреля 2012 года N 101-РМ утверждено заключение экспертной комиссии, материалы комплексного экологического обследования рекомендованы к реализации (т. 3 л.д. 165, 166-177).

Министерством экологии и природопользования Московской области подготовлен картографический материал - схема территории реорганизуемого заказника с указанием границ.

Учитывая изложенное суд приходит к выводу, что при принятии Постановления Правительства Московской области N 770/17 соблюдены все требования федерального законодательства и законодательства Московской области, установленные для реорганизации особо охраняемых природных территорий.

Доводы представителей заявителя, оспаривающего данный нормативный акт, исследованы в судебном заседании и признаны несостоятельными.

Так, суд не может согласиться с доводом представителей заявителя о том, что в результате изменения границ заказника из состава земель ООПТ незаконно исключили части кварталов Подольского участкового лесничества и необоснованно включили в границы заказника земли лесного фонда, не имеющие соответствующей природно-биологической ценности, нарушив при этом требования ч. 6 ст. 1 и п. 1 ч. 1 ст. 8 Земельного кодекса РФ; ст. 10 Федерального закона N 172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую"; положения Лесного кодекса РФ, устанавливающие, что перевод земель лесного фонда из одной категории в другую, проектирование особо защитных участков леса относится к полномочиям федеральных органов государственной власти.

В соответствии с государственным лесным реестром кварталы 22, 23, 28, 29 Подольского участкового лесничества Подольского лесничества относятся к землям лесного фонда (т. 1 л.д. 269-272).

Согласно положениям ст. 23 Лесного кодекса Российской Федерации земли лесного фонда состоят из лесничеств и лесопарков, которые являются территориальными единицами управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов. Лесничества и лесопарки располагаются, в том числе, на землях ООПТ, на которых расположены леса.

Постановлением ПМО N 770/17 реорганизация государственного природного заказника проведена без изъятия земель (см. Положение о государственном природном заказнике, т. 1 л.д. 15), перевод земельных участков из одной категории в другую не осуществлялся, в том числе земельных участков кварталов 22, 23, 28, 29 Подольского участкового лесничества.

Придание территории статуса особо охраняемой природной территории или лишение территории такого статуса без изъятия земель не является переводом земель из одной категории в другую.

По указанным основаниям - отсутствие перевода земель из одной категории в другую - суд также считает несостоятельными доводы заявителя о том, что при реорганизации заказника "Широколиственный лес Подольского лесничества" нарушены нормы земельного законодательства, положения Федерального закона N 172-ФЗ, превышены полномочия органов государственной власти Московской области.

Довод заявителя о том, что при принятии оспариваемого Постановления не проведено согласование проекта постановления с органами местного самоуправления Подольского муниципального района Московской области не может быть принят во внимание, поскольку такое согласование при реорганизации государственного природного заказника не предусмотрено Положением об особенностях реорганизации.

Довод заявителя о том, что оспариваемый нормативный правовой акт должен быть признан недействующим по причине того, что при принятии оспариваемого Постановления не было отменено полностью либо в части решение Мособлисполкома от 24 декабря 1987 года N 1699/38 об учреждении природного заказника "Подольский широколиственный лес" суд считает необоснованным, поскольку при реорганизации, т.е. изменении границ, режима, категории, значения (ч. 1 ст. 14.1 Закона МО N 96/2003-ОЗ) не требуется отмена акта об образовании этого заказника.

Вопреки доводам заявителя проведение экологической экспертизы при реорганизации уже существующего заказника, наделенного статусом ООПТ, закон не требует. Вместе с тем, Министерством экологии и природопользования получено и утверждено положительное заключение государственной экологической экспертизы по материалам комплексного экологического обследования территории, включаемой в границы государственного природного заказника областного значения "Широколиственные леса Подольского лесничества". При этом нарушения закона при проведении экспертизы, формировании экспертной комиссии допущено не было.

Указанные в оспариваемом Постановлении границы и площадь заказника соответствуют рекомендованным экспертной комиссией - 188,3 га, отсутствуют противоречия и в количестве поворотных точек - 172, поэтому соответствующий довод заявителя не может быть принят во внимание.

Нельзя согласиться с доводом заявителя о том, что Положение о заказнике содержит недостоверные сведения в части указания на то, что река Петрица протекает по территории заказника. Как следует из текста описания заказника (раздел VIII) в заказник входит долина реки отдельными правобережными сегментами, через заказник протекает правый приток реки Петрицы река Жественка. Река Петрица граничит с заказником с юга на небольших отрезках. Указанное обстоятельство отражено на прилагаемой к оспариваемому Постановлению Схеме территориального заказника. Представленная заявителем карта, составленная авторами Кураповой И. и Некрасовым С. как инвентарь для спортивного ориентирования, не может быть принята во внимание, поскольку не является официальной, а потому не может быть принята в качестве достоверного доказательства.

Доводы заявителя о нарушении прав неопределенного круга лиц на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, на защиту окружающей среды от негативного воздействия не нашли подтверждения в судебном заседании.

С учетом указанных выше норм федерального и областного законодательства суд приходит к выводу, что оспариваемый нормативный правовой акт принят компетентным органом государственной власти субъекта Федерации - Правительством Московской области в пределах установленных законом соответствующих полномочий и в установленной законом форме.

Руководствуясь ст.ст. 194-199, 251-253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, суд

решил:

Требования Межрегиональной общественной организации "О" о признании недействующим Постановления Правительства Московской области от 10 мая 2012 года N 770/17 "О реорганизации и переименовании государственного природного заказника областного значения "Широколиственный лес Подольского лесничества" - оставить без удовлетворения.

На решение может быть подана апелляционная жалоба и принесено апелляционное представление прокурора в Верховный Суд Российской Федерации в течение месяца со дня принятия решения суда в

окончательной форме с подачей апелляционной жалобы, апелляционного представления через Московский областной суд.

Судья
Л.А. Найденова