ПЕРВЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 28 сентября 2023 г. по делу N 66а-2340/2023

УИД 67OS0000-01-2023-000047-69

Судебная коллегия по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции в составе:

председательствующего Овсянкиной Н.В.,

судей: Ефремовой О.Н., Константиновой Ю.П.,

при секретаре С.Р.,

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело N 3а-28/2023 по административному иску М. о признании частично недействующим пункта 9 Паспорта памятника природы регионального значения "Красный Бор", утвержденного постановлением Администрации Смоленской области от 20 апреля 2017 года N 245,

по апелляционной жалобе М. на [решение](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=AOCN&n=13196942&date=23.04.2024) Смоленского областного суда от 8 июня 2023 года, которым в удовлетворении административного иска отказано,

заслушав доклад судьи Первого апелляционного суда общей юрисдикции Овсянкиной Н.В., пояснения представителя административного истца С.М., возражения представителя областного государственного казенного учреждения "Дирекция особо охраняемых природных территорий Смоленской области" Б., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Смирновой М.В., полагавшей, что решение суда подлежит отмене, судебная коллегия по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции

установила:

постановлением Администрации Смоленской области от 20 апреля 2017 года N 245 "Об объявлении природного объекта "Красный Бор", расположенного на территории Заднепровского района г. Смоленска и Гнездовского сельского поселения Смоленского района Смоленской области, памятником природы регионального значения и территории, занятой им, - особо охраняемой природной территорией регионального значения" создана особо охраняемая природная территория памятник природы регионального значения "Красный Бор" (далее - памятник природы регионального значения "Красный Бор"), а также утверждены Положение о памятнике природы регионального значения "Красный Бор" и Паспорт памятника природы регионального значения "Красный Бор".

Постановление Администрации Смоленской области от 20 апреля 2017 года N 245 опубликовано на официальном интернет-портале правовой информации www.pravo.gov.ru, 24 апреля 2017 года.

В соответствии с пунктом 9 Паспорта на территории всего памятника природы запрещаются:

- все виды мелиоративных работ и изменение гидрологического режима;

- капитальное строительство жилых и производственных зданий;

- прокладка новых дорог, воздушных линий и кабелей электропередачи;

- осуществление охоты;

- прогон и пастьба скота;

- разведение костров;

- иные виды деятельности, нарушающие естественное состояние памятника природы.

М. обратился в Смоленский областной суд с административным исковым заявлением, уточненным в процессе рассмотрения дела по существу, о признании недействующим пункта 9 Паспорта памятника природы регионального значения "Красный Бор", утвержденного постановлением Администрации Смоленской области от 20 апреля 2017 года N 245, в части запрета прокладки воздушных линий и кабелей электропередачи к земельному участку с кадастровым номером N, расположенному по адресу: <адрес>.

В обоснование заявленных требований административный истец указал, что оспариваемым правовым регулированием нарушается его право на использование принадлежащего ему на праве собственности земельного участка с кадастровым номером N, расположенного по адресу: <адрес>, с видом разрешенного использования - "индивидуальное жилищное строительство", в соответствии с его целевым назначением, поскольку зона за пределами данного земельного участка входит в особо охраняемую природную территорию памятника природы регионального значения "Красный Бор", на территории которого запрещается любая деятельность, влекущая нарушение сохранности данной территории, прокладка воздушных линий и кабелей электропередачи, в связи с чем административный истец не имеет возможности подключения электричества, газификации для обеспечения водоснабжением и водоотведением жилого дома на данном участке.

Административный истец ссылается на нарушение [пункта 14 статьи 2](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=442427&date=23.04.2024&dst=112&field=134) Федерального закона от 14 марта 1995 года N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях", касающегося запрета установки и строительства линейных объектов, в то время как оспариваемые положения запрещают лишь строительство линейных объектов электропередачи; [статьи 209](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=452924&date=23.04.2024&dst=101125&field=134) Гражданского кодекса Российской Федерации, определяющей содержание полномочий собственников объектов недвижимости; [статьи 40](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=442426&date=23.04.2024&dst=100379&field=134) Земельного кодекса Российской Федерации об осуществлении строительства в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием; Федерального [закона](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=454007&date=23.04.2024) от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в соответствии с которым вопросы организации электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения в границах муниципального городского округа относятся к полномочиям Администрации муниципального образования, у которой отсутствуют полномочия по внесению изменений в оспариваемое постановление; [пункта 1 статьи 52.1](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=437094&date=23.04.2024&dst=3630&field=134) Градостроительного кодекса Российской Федерации, обязывающего застройщика обеспечить архитектурно-строительное проектирование, строительство сети инженерно-технологического обеспечения, что невозможно исполнить ввиду оспариваемого запрета.

[Решением](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=AOCN&n=13196942&date=23.04.2024) Смоленского областного суда от 8 июня 2023 года в удовлетворении административного иска отказано.

Не согласившись с постановленным по делу решением, административный истец М. подал апелляционную жалобу, содержащую просьбу об отмене состоявшегося по делу решения как незаконного и необоснованного, со ссылкой на то, что выводы, изложенные в решении суда, не соответствуют обстоятельствам дела.

В обоснование доводов жалобы указано, что суд не дал должной правовой оценки обстоятельствам, изложенным в административном исковом заявлении, а именно, что административный истец не может пользоваться принадлежащим ему на праве собственности земельным участком с кадастровым номером N в соответствии с его целевым назначением, а также тому обстоятельству, что спорный земельный участок не входит в границы памятника природы регионального значения "Красный Бор", однако вся территория за его пределами находится в границах ООПТ, что подтверждается, в том числе, Правилами землепользования и застройки г. Смоленска, утвержденными постановлением администрации г. Смоленска от 30 сентября 2020 года N 2531-адм.

На апелляционную жалобу прокуратурой Смоленской области и ОГКУ "Дирекция ООПТ Смоленской области" поданы возражения, в которых указано на несостоятельность ее доводов.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы в апелляционном порядке извещены своевременно и в надлежащей форме. Оснований для отложения судебного разбирательства судебная коллегия не усмотрела и сочла возможным рассмотреть дело при сложившейся явке.

Выслушав объяснения лиц, участвующих в деле, исследовав имеющиеся в деле и приобщенные по запросу суда апелляционной инстанции дополнительные доказательства, заключение прокурора, судебная коллегия приходит к следующим выводам.

Суд первой инстанции, проверив компетенцию Администрации Смоленской области на принятие нормативного акта и введения в действие, а также проанализировав положения [пункта 14 статьи 2](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=442427&date=23.04.2024&dst=112&field=134), части 2 статьи 59, [части 1 статьи 27](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=442427&date=23.04.2024&dst=100222&field=134) Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях", [пункта 2 части 7 статьи 95](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=442426&date=23.04.2024&dst=1852&field=134) ЗК РФ и положения [Постановления](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=397299&date=23.04.2024) Правительства Российской Федерации N 138 от 19 февраля 2015 года "Об утверждении Правил создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон", пришел к выводу о том, что оспариваемый нормативный акт принят уполномоченным органом, не противоречит законодательству, имеющему большую юридическую силу, и прав административного истца не нарушает.

Суд апелляционной инстанции не может в полной мере согласится с данными выводами суда первой инстанции по следующим основаниям.

Согласно [абзацу 2 преамбулы](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=442427&date=23.04.2024&dst=100008&field=134) Федерального закона от 14 марта 1995 года N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" (далее - Федеральный закон N 33-ФЗ) особо охраняемые природные территории (далее - ООПТ) относятся к объектам общенационального достояния.

Признание существенной роли ООПТ в устойчивом общественном развитии легло в основу одной из поправок Конституции РФ, в силу которой к вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации специально отнесены особо охраняемые природные территории [(п. "д" ч. 1 ст. 72)](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=2875&date=23.04.2024&dst=26&field=134).

Согласно [частям 2](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=442427&date=23.04.2024&dst=100217&field=134), [3 статьи 26](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=442427&date=23.04.2024&dst=100340&field=134), [частям 1](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=442427&date=23.04.2024&dst=100222&field=134), [2 ст. 27](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=442427&date=23.04.2024&dst=100223&field=134) Федерального закона N 33-ФЗ природные объекты и комплексы объявляются памятниками природы регионального значения, а территории, занятые ими, - особо охраняемыми природными территориями регионального значения соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации утверждают границы и определяют режим особой охраны территорий памятников природы, находящихся в их ведении. Передача памятников природы федерального и регионального значения и их территорий под охрану лиц, в чье ведение они переданы, оформление охранного обязательства, паспорта и других документов осуществляются соответственно федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. На территориях, на которых находятся памятники природы, и в границах их охранных зон запрещается всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы. Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, на которых находятся памятники природы, принимают на себя обязательства по обеспечению режима особой охраны памятников природы.

В Смоленской области отношения в сфере организации, функционирования (в том числе охраны, использования, изменения границ) и упразднения особо охраняемых природных территорий областного значения регулируются Законом Смоленской области от 30 декабря 2010 года N 129-з "О регулировании отдельных вопросов в сфере организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий в Смоленской области".

Как установлено судом и следует из материалов дела, статус памятника природы регионального значения спорной территории присвоен постановлением Администрации Смоленской области от 20 апреля 2017 года N 245 "Об объявлении природного объекта "Красный Бор", расположенного на территории Заднепровского района г. Смоленска и Гнездовского сельского поселения Смоленского района Смоленской области, памятником природы регионального значения и территории, занятой им, - особо охраняемой природной территорией регионального значения".

Суд первой инстанции, проанализировав положения статьи 2 Закона Смоленской области N 129-з пришел к правильному выводу о том, что оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным органом в пределах его компетенции с соблюдением требований к порядку, процедуре, форме, виду, опубликованию и введению в действие данного нормативного правового акта, в том числе, судом установлен факт согласования оспариваемого акта с Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации в соответствии с [пунктом 6 статьи 2](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=442427&date=23.04.2024&dst=100406&field=134) Федерального закона N 33-ФЗ письмом от 22 марта 2017 года N. По указанным основаниям нормативный акт административным истцом не оспаривается.

Из дополнительно представленных суду апелляционной инстанции доказательств, в частности материалов по обоснованию организации ООПТ, следует, что основной целью объявления природного объекта "Красный бор" памятником природы являлось его сохранение в естественном состоянии. Положением о памятнике природы регионального значения "Красный бор" было установлено, что памятник является гидрологическим и ботаническим.

Так, гидрологические памятники предназначены для сохранения и восстановления ценных водных объектов и экологических систем, а ботанические - для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений, в том числе ценных видов в хозяйственном, научном и культурном отношениях.

Из описания памятника, приведенного в его Паспорте, утвержденном оспариваемым нормативным актом, следует, что он включает в себя лесопарковый зеленый пояс г. Смоленска, часть территории Гнездовского археологического комплекса и три озера (два на территории г. Смоленска - Ключевое и Дубровенское, одно в Смоленском районе - Кривое).

Анализ карты-схемы "Схема функциональных зон ООПТ "Памятник природы регионального значения "Красный бор" позволяет прийти к выводу, что памятник природы включает в себя следующие функциональные зоны:

- зона 1 - "Лесопарковый зеленый пояс";

- зона 2 "Территория памятников Гнездовского археологического комплекса";

- зона 3 "Водоохранная зона";

- зона 4 "Прибрежная защитная полоса";

- зона 5 "Территория (акватория) озера".

В свою очередь, карта расположения ООПТ "Красный бор" свидетельствует о том, что территория памятника является многоконтурной и состоит из семи отдельных участков - кластеров, различного функционального назначения, координаты которых определены в приложении N 1 к оспариваемому акту.

При сопоставлении указанной карты и карты градостроительного зонирования и территориальных зон Правил землепользования и застройки г. Смоленска в действующей редакции, утвержденной Постановлением Администрации города Смоленска от 30 сентября 2021 года N 2531-адм "Об утверждении Правил землепользования и застройки города Смоленска" усматривается, что между отдельными контурами территории памятника природы, отнесенной к территориальной зоне рекреационного назначения Р1, вкраплениями расположены следующие территориальные зоны: С1 - зона размещения объектов специального назначения, ОДР - зона размещения объектов лечебно-оздоровительного назначения, Ж1 - зона застройки индивидуальными жилыми домами и жилыми домами блокированного типа.

В частности, территориальная зона Ж1, в которой расположен земельный участок административного истца, по сведениям публичной кадастровой карты состоит из 13 земельных участков с видом разрешенного использования "для индивидуального жилищного строительства", окруженных территориальной зоной Р1. Судебная коллегия отмечает, что данная жилая зона сложилась исторически с 50-х годов 20 века. Так, в материалы дела административным истцом представлена архивная справка, выданная 7 марта 2007 года Областным государственным учреждением "Государственный архив Смоленской области", согласно которой по адресу административного истца по данным 1954 года на земельном участке 0,26 га в списке учета частного сектора значился дом N 51 из досок - общий барак на 4 комнаты и 4 семьи.

В настоящее время на земельном участке административным истцом возведен незавершенный строительством жилой дом, который не обеспечен коммуникациями: электро- и газоснабжением, водоснабжением и водоотведением. На кадастровом учете объект незавершенного строительства не стоит.

Согласно статье 27 Правил землепользования и застройки зона застройки индивидуальными жилыми домами и жилыми домами блокированного типа - Ж1 выделена в целях:

- развития на основе существующих и вновь осваиваемых территорий малоэтажной жилой застройки зон комфортного жилья, включающих отдельно стоящие индивидуальные (одноквартирные) жилые дома и жилые дома блокированного типа;

- развития сферы социального и культурно-бытового обслуживания, обеспечивающей потребности жителей указанных территорий;

- создания условий для размещения необходимых объектов инженерной и транспортной инфраструктур.

В свою очередь, территориальная зона Р1 - зона рекреационно-природных территорий выделена в целях:

- сохранения существующего природного ландшафта, зеленых массивов, создание на этих условиях комфорта посещения лесных территорий;

- сохранения и развития зеленых насаждений на территории водоохранных зон;

- сохранения и развития зеленых насаждений на территории зон охраны источников питьевого водоснабжения;

- сохранения и развития зеленых насаждений на территории санитарно-защитных зон.

При этом градостроительным регламентом рекреационной зоны Р1 установлено, что среди перечня видов разрешенного использования объектов капитального строительства и земельных участков территориальной зоны Р1 содержатся такие основные виды разрешенного использования (ВРИ) как коммунальное обслуживание (3.1).

Согласно [Приказу](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=423603&date=23.04.2024) Росреестра от 10 ноября 2020 года N П/0412 "Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков" ВРИ "Коммунальное обслуживание" предусматривает размещение зданий и сооружений в целях обеспечения физических и юридических лиц коммунальными услугами. Содержание данного вида разрешенного использования включает в себя содержание видов разрешенного использования с кодами 3.1.1 - 3.1.2.

В частности под кодом 3.1.1 предусмотрен ВРИ "Предоставление коммунальных услуг" - размещение зданий и сооружений, обеспечивающих поставку воды, тепла, электричества, газа, отвод канализационных стоков, очистку и уборку объектов недвижимости (котельных, водозаборов, очистных сооружений, насосных станций, водопроводов, линий электропередач, трансформаторных подстанций, газопроводов, линий связи, телефонных станций, канализаций, стоянок, гаражей и мастерских для обслуживания уборочной и аварийной техники, сооружений, необходимых для сбора и плавки снега).

Федеральным [законом](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=454007&date=23.04.2024) от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", устанавливающим общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, и определяющим государственные гарантии его осуществления, установлено, что вопросы местного значения - это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с [Конституцией](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=2875&date=23.04.2024) Российской Федерации и указанным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно [(абзац двенадцатый части 1 статьи 2)](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=454007&date=23.04.2024&dst=100023&field=134).

Из положений [пункта 4 части 1 статьи 14](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=454007&date=23.04.2024&dst=101249&field=134) и [пункта 4 части 1 статьи 16](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=454007&date=23.04.2024&dst=101361&field=134) названного закона следует, что к вопросам местного значения городского поселения относятся в том числе и организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации.

Как следует из положений [части 2 статьи 95](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=442426&date=23.04.2024&dst=2300&field=134) ЗК РФ земли и земельные участки в границах населенных пунктов, включенных в состав особо охраняемых природных территорий, относятся к землям населенных пунктов.

В силу [пункта 5 статьи 26](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=454131&date=23.04.2024&dst=100802&field=134) Федеральный закон от 3 августа 2018 года N 342-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" Положения об особо охраняемых природных территориях, которые утверждены до 1 сентября 2018 года, должны быть приведены в соответствие с требованиями [статьи 2](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=442427&date=23.04.2024&dst=100390&field=134) Федерального закона от 14 марта 1995 года N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" (в редакции настоящего Федерального закона) до 1 июля 2020 года.

В рассматриваемом случае поскольку Паспорт памятника природы регионального значения "Красный Бор", был утвержден постановлением Администрации Смоленской области от 20 апреля 2017 года N 245, в силу прямого указания федерального законодателя он подлежал актуализации в срок до 1 июля 2020 года.

Так, [пунктом 14 статьи 2](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=442427&date=23.04.2024&dst=112&field=134) Закона N 33-ФЗ установлено, что основные виды разрешенного использования земельных участков, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий, определяются положением об особо охраняемой природной территории.

Положением об особо охраняемой природной территории могут быть также предусмотрены вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков.

В случае зонирования особо охраняемой природной территории основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков предусматриваются положением об особо охраняемой природной территории применительно к каждой функциональной зоне особо охраняемой природной территории.

В случаях, если разрешенное использование земельных участков в границах особо охраняемой природной территории допускает строительство на них, в положении об особо охраняемой природной территории устанавливаются предельные (максимальные и (или) минимальные) параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Указанные виды разрешенного использования земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства не распространяются на случаи размещения линейных объектов.

При этом не допускается размещение линейных объектов в границах особо охраняемых природных территорий в случаях, установленных настоящим Федеральным [законом](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=442427&date=23.04.2024), а в случае зонирования особо охраняемой природной территории - в границах ее функциональных зон, режим которых, установленный в соответствии с настоящим Федеральным [законом](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=442427&date=23.04.2024), запрещает размещение таких линейных объектов.

В случаях, предусмотренных [статьей 3.1](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=442427&date=23.04.2024&dst=117&field=134) настоящего Федерального закона, виды разрешенного использования земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства устанавливаются правилами землепользования и застройки.

Данная [статья (3.1)](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=442427&date=23.04.2024&dst=117&field=134) была введена Федеральным [законом](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=372675&date=23.04.2024) от 30 декабря 2020 года N 505-ФЗ и устанавливает особенности регулирования земельных и градостроительных отношений в населенных пунктах в составе особо охраняемых природных территорий.

Так, в силу положений [части 1 данной статьи](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=442427&date=23.04.2024&dst=118&field=134) в случае зонирования особо охраняемой природной территории населенные пункты включаются в состав функциональных зон, режим которых допускает осуществление хозяйственной деятельности.

При этом, [часть 3](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=442427&date=23.04.2024&dst=120&field=134) цитируемой статьи устанавливает, что использование земельных участков на территории населенного пункта, включенного в состав особо охраняемой природной территории, должно осуществляться с учетом режима особой охраны этой особо охраняемой природной территории. Градостроительный регламент применительно к территории такого населенного пункта устанавливается в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности и настоящим Федеральным [законом](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=442427&date=23.04.2024). Положением об особо охраняемой природной территории могут устанавливаться требования к градостроительному регламенту.

Таким образом, устанавливая те или иные запреты на территории ООПТ, входящей в состав населенного пункта, региональный законодатель в целях обеспечения баланса прав на сохранение объектов окружающей среды и прав на обеспечение нормальных условий жизнедеятельности населения того муниципального образования, в границах которого расположено ООПТ, обязан обосновать необходимость их введения.

Режим особой охраны памятника природы, сформулированный в оспариваемом административным истцом пункте 9 Паспорта, устанавливает, что на территории всего памятника природы запрещается прокладка новых дорог, воздушных линий и кабелей электропередачи.

Между тем, данные объекты, в силу [пункта 10.1 статьи 1](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=437094&date=23.04.2024&dst=1328&field=134) Градостроительного кодекса Российской Федерации относятся к линейным объектам, при этом в [ГрК](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=437094&date=23.04.2024) РФ установлено, что в отношении данных объектов на федеральном уровне в отдельных нормативных правовых актах предусматривается их особый правовой режим, учитывая их значение для жизнеобеспечения населения.

Федеральный закон от 28 июня 2014 года N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон N 172-ФЗ) определяет, что государственная программа Российской Федерации представляет собой документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации [(пункт 31 статьи 3)](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=439977&date=23.04.2024&dst=100049&field=134).

Основой для формирования и корректировки перечня государственных программ Российской Федерации является стратегия социально-экономического развития Российской Федерации ([часть 8 статьи 16](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=439977&date=23.04.2024&dst=100272&field=134) Федерального закона N 172-ФЗ).

Указанная стратегия, в актуальной редакции Указа Президента РФ от 2 июля 2021 года N 400 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" предусматривает, что достижение целей государственной политики в сфере сбережения народа России и развития человеческого потенциала обеспечивается путем создания комфортной среды для проживания во всех населенных пунктах, развитие их транспортной и энергетической инфраструктуры [(подпункт 17 пункта 33)](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=389271&date=23.04.2024&dst=100093&field=134).

"СП 42.13330.2016. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89\*", утвержденный [Приказом](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=220621&date=23.04.2024) Минстроя России от 30 декабря 2016 года N 1034/пр, в пункте 5.1 устанавливает, что жилые зоны необходимо предусматривать в целях создания для населения удобной, здоровой и безопасной среды проживания, следовательно, при планировке территории необходимо предусматривать организацию коммунального снабжения жилой зоны.

Таким образом, введенный оспариваемым нормативным актом запрет строительства линейных объектов в границах ООПТ, расположенного в черте населенного пункта, при определении режима особой охраны территории памятника природы, с учетом того обстоятельства, что внутри ООПТ имеются анклавы жилой застройки, может быть признан законным, в том случае, если материалы по обоснованию ООПТ и режимов ее использования содержат мотивированные выводы обосновывающие необходимость введения такого запрета, поскольку федеральным законодательством вопреки выводов суда первой инстанции запрет на строительство линейных объектов федеральным законодательством прямо установлен только в отношении ООПТ федерального значения в соответствующих функциональных зонах.

Между тем, подобного рода обоснования установленного запрета материалы по обоснованию создания ООПТ не содержат.

Сведений о том, что возведение линейных объектов в границах зоны ЛПЗП способно привести к сокращению либо уничтожению каких-либо уникальных объектов животного или растительного мира, охраняемых законом, не имеется.

Более того, из представленных в материалы дела по запросу суда апелляционной инстанции материалов по обоснованию создания особо охраняемой природной территории (ООПТ) регионального значения памятника природы "Красный Бор", выполненных на основании государственного контракта от 6 октября 2016 года N 20 следует, что новая особо охраняемая природная территория создается в целях исполнения требований Федерального [закона](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=200730&date=23.04.2024) от 3 июля 2016 года N 353-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания лесопарковых зеленых поясов" и сохранения уникальной природной территории".

В разделе 9 указанной работы, определяющем режим охраны в соответствии с определенными зонами в границах ООПТ, отмечено, что на территории памятника природы регионального значения "Красный Бор" устанавливается дифференцированный режим его охраны, защиты и использования с учетом местных природных, историко-культурных особенностей, согласно которому выделены следующие функциональные зоны:

- Зона "лесопарковый зеленый пояс";

- Зона "территория памятников Гнездовского комплекса";

- Особо охраняемая зона водных объектов.

Подпунктом 6 пункта 3 подраздела 9.1 "Функциональная зона "лесопарковый зеленый пояс" предусмотрено, что на территориях, входящих в состав лесопарковых зеленых поясов, запрещаются создание объектов капитального строительства (за исключением гидротехнических сооружений, линий связи, линий электропередачи, трубопроводов, автомобильных дорог, железнодорожных линий, других линейных объектов и являющихся неотъемлемой технологической частью указанных объектов зданий, строений, сооружений, а также за исключением объектов здравоохранения, образования, объектов для осуществления рекреационной деятельности, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности).

На "Карте функционального зонирования" функциональная зона "лесопарковый зеленый пояс" имеет цифровое обозначение "1".

Судом первой инстанции не учтено, что Паспорт памятника природы регионального значения "Красный бор", утвержденный оспариваемым актом, в разделе 6.2 воспроизводит приведенные выше ограничения, устанавливая, что на территориях, входящих в состав ЛПЗП запрещаются создание объектов капитального строительства (за исключением гидротехнических сооружений, линий связи, линий электропередачи, трубопроводов, автомобильных дорог, железнодорожных линий, других линейных объектов и являющихся неотъемлемой технологической частью указанных объектов зданий, строений, сооружений, а также за исключением объектов здравоохранения, образования, объектов для осуществления рекреационной деятельности, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности).

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что осуществляемое органами власти правовое регулирование - в силу конституционных принципов правового государства, верховенства закона и юридического равенства - должно отвечать требованиям определенности, ясности и непротиворечивости, а механизм его действия должен быть понятен субъектам соответствующих правоотношений из содержания конкретного нормативного положения или системы находящихся в очевидной взаимосвязи нормативных положений, поскольку конституционное равноправие может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями (Постановления от 27 ноября 2008 года N 11-П, от 27 июня 2013 года N 15-П, от 23 декабря 2013 года N 29-П и от 22 апреля 2014 года N 12-П и др.).

Материалы дела, в частности представленное административным истцом экспертное заключение N от 23 июня 2021 года <данные изъяты>, свидетельствуют, что приблизительный оптимальный маршрут прокладки трассы КЛ проходит исключительно по функциональной зоне 1 - зоне ЛПЗП.

Судебная коллегия отмечает, что согласно [статье 62.4](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=442444&date=23.04.2024&dst=518&field=134) Федерального закона от 10 января 2002 года N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" в целях особой охраны природных объектов, расположенных в лесопарковых зеленых поясах, устанавливается ограниченный режим природопользования и иной хозяйственной деятельности, запрещается создание объектов капитального строительства, за исключением гидротехнических сооружений, линий связи, линий электропередачи, трубопроводов, автомобильных дорог, железнодорожных линий, других линейных объектов.

Следовательно, федеральный законодатель, устанавливая те или иные запреты в целях охраны окружающей среды, делает исключение для линейных объектов прямо предусматривая возможность их расположения в границах ЛПЗП, учитывая их значение для обеспечения нормальной жизнедеятельности населения.

Согласно разъяснению, данному в [пункте 35](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=314764&date=23.04.2024&dst=100109&field=134) постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года N 50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами", проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлениях от 25 апреля 1995 года [N 3-П](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=6482&date=23.04.2024), от 15 июля 1999 года [N 11-П](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=23820&date=23.04.2024), от 11 ноября 2003 года [N 16-П](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=45026&date=23.04.2024) и от 21 января 2010 года [N 1-П](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=96788&date=23.04.2024), неопределенность правовой нормы ведет к ее неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности ее произвольного применения, а значит - к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом.

Между тем, обжалуемый административным истцом нормативный правовой акт таким условиям не отвечает, поскольку с одной стороны разрешая в границах функциональной зоны ЛПЗП строительство сооружений коммунального назначения в п. 6.2 данного нормативного акта, запрещает такого рода строительство на всей территории памятника в пункте 9.

При таких обстоятельствах, учитывая, что какого-либо обоснования введения данного запрета на всей территории памятника материалы по обоснованию создания ООПТ и режимов его охраны не содержат, более того, прямо допускают такое строительство, а также в связи с тем, что оспариваемый акт в нарушение требований [пункта 5 статьи 26](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=454131&date=23.04.2024&dst=100802&field=134) Федеральный закон от 3 августа 2018 года N 342-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" не был приведен в соответствие с требованиями [статьи 2](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=442427&date=23.04.2024&dst=100390&field=134) Федерального закона от 14 марта 1995 года N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" (в редакции настоящего Федерального закона) до 1 июля 2020 года и до настоящего времени в нем не определены разрешенные ВРИ земельных участков в границах различных функциональных зон ООПТ, оспариваемое административным истцом положение пункта 9 не может быть признано отвечающим критерию формальной определенности.

С учетом изложенного нормативный акт в оспариваемой части подлежит признанию недействующим, поскольку создает неопределенность правового режима земельного участка, отнесенного к функциональной зоне лесопаркового зеленого пояса памятника природы.

При этом суд апелляционной инстанции, руководствуясь положениями [пункта 7 статьи 213](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=452757&date=23.04.2024&dst=101376&field=134) КАС РФ, при проверке законности оспариваемого положения в отношении земельного участка административного истца, полагает правильным в интересах неограниченного круга лиц выйти за пределы заявленных требований и проверить акт на соответствие требованиям законодательства, имеющего большую юридическую силу в отношении установления оспариваемого запрета не только в отношении земельного участка административного истца, а в полном объеме.

Ссылка суда на положения [подпункта 2 пункта 7 статьи 95](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=442426&date=23.04.2024&dst=1852&field=134) Земельного Кодекса Российской Федерации запрещающей, в том числе строительство автомобильных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций в границах особо охраняемых природных территорий в случаях, установленных федеральным законом (в случае зонирования особо охраняемой природной территории - в границах ее функциональных зон, режим которых, установленный в соответствии с федеральным законом, запрещает размещение соответствующих объектов), а также строительство и эксплуатация промышленных, хозяйственных и жилых объектов, не связанных с разрешенной на особо охраняемых природных территориях деятельностью в соответствии с федеральными законами, является несостоятельной поскольку данные положения распространяются на земли особо охраняемых природных территорий федерального значения, а в рассматриваемом случае речь идет о ООПТ регионального значения.

Также ошибочным является ссылка суда на [Постановление](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=397299&date=23.04.2024) Правительства Российской Федерации N 138 от 19 февраля 2015 года "Об утверждении Правил создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон". Так, согласно [пункту 4 статьи 95](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=442426&date=23.04.2024&dst=2490&field=134) ЗК РФ, подпунктам 10, 11 статьи Федерального закона N 33-ФЗ об особо охраняемых природных территориях для предотвращения неблагоприятных антропогенных воздействий на памятники природы на прилегающих к ним земельных участках и водных объектах устанавливаются охранные зоны. Положение об охранных зонах указанных особо охраняемых природных территорий утверждается Правительством РФ. Решения об установлении, изменении, о прекращении существования охранных зон особо охраняемых природных территорий принимаются в отношении охранных зон памятников природы федерального значения - федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся указанные особо охраняемые природные территории; охранных зон памятников природы регионального значения - высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Охранная зона памятника природы относится к зонам с особыми условиями использования территорий ([пункт 4 статьи 95](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=442426&date=23.04.2024&dst=2490&field=134) ЗК РФ).

Между тем, спорный памятник природы организован без создания охранных зон на прилегающих территориях, следовательно, положения [Постановления](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=397299&date=23.04.2024) Правительства Российской Федерации N 138 от 19 февраля 2015 года в рассматриваемом случае неприменимы.

Таким образом, выводы суда первой инстанции основаны на неправильном применении норм материального права, что в силу [части 3 статьи 310](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=452757&date=23.04.2024&dst=102097&field=134) КАС РФ является основанием для отмены решения суда и принятия нового решения об удовлетворении соответствующих требований.

В соответствии с [частью 2 статьи 215](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=452757&date=23.04.2024&dst=101396&field=134) КАС Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается одно из следующих решений: об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты; об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. [Часть 1 статьи 216](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=452757&date=23.04.2024&dst=101407&field=134) КАС Российской Федерации определяет, что в случае признания судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части этот акт или его отдельные положения не могут применяться с указанной судом даты.

Согласно позиции Пленума Верховного Суда Российской Федерации, сформулированной им в [пункте 38](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=314764&date=23.04.2024&dst=100114&field=134) постановления от 25 декабря 2018 года N 50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами", если нормативный правовой акт до принятия решения суда применялся и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций, суд может признать его не действующим полностью или в части со дня вступления решения в законную силу; при этом обстоятельства, в связи с которыми суд пришел к выводам о необходимости признания акта или его части не действующими с того или иного времени, должны быть отражены в мотивировочной части решения.

Определяя дату, с которой нормативный акт следует признать недействующим, судебная коллегия с учетом того обстоятельства, что он до принятия решения суда применялся и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций, полагает правильным признать его не действующим в соответствующей части со дня вступления решения в законную силу.

В соответствии с разъяснениями, содержащимися в [пункте 44](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=314764&date=23.04.2024&dst=100129&field=134) Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 года N 50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами", сообщение о принятии данного определения подлежит опубликованию администрацией Смоленской области в том издании и порядке, в котором подлежат опубликованию нормативные акты данного органа власти.

Руководствуясь [статьями 309](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=452757&date=23.04.2024&dst=102076&field=134) - [311](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=LAW&n=452757&date=23.04.2024&dst=102103&field=134) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции,

определила:

апелляционную жалобу М. удовлетворить.

[Решение](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&demo=1&base=AOCN&n=13196942&date=23.04.2024) Смоленского областного суда от 8 июня 2023 года отменить, принять по делу новое решение, которым признать недействующим пункт 9 Паспорта памятника природы регионального значения "Красный Бор", утвержденного постановлением Администрации Смоленской области от 20 апреля 2017 года N 245, в той мере в которой им установлен запрет на прокладку новых дорог, воздушных линий и кабелей электропередачи в отношении всей территории памятника природы регионального значения "Красный Бор".

Обязать Администрацию Смоленской области опубликовать сообщение о принятии апелляционного определения в официальном издании органа исполнительной власти в течение одного месяца.

Определение суда апелляционной инстанции вступает в законную силу со дня его принятия.

Кассационная жалоба может быть подана через суд первой инстанции в течение шести месяцев со дня вынесения апелляционного определения во Второй кассационный суд общей юрисдикции.