

РОСТОВСКИЙ ОБЛАСТНОЙ СУД**Именем Российской Федерации****РЕШЕНИЕ****от 18 февраля 2021 г. по делу N За-5/2021****УИД 61OS0000-01-2020-000425-07**

Ростовский областной суд

в составе председательствующего Шикуля Е.В.

при секретаре Д.

рассмотрев в открытом судебном заседании в помещении Ростовского областного суда административное дело по административному иску исполняющего обязанности прокурора Ростовской области о признании недействующим постановление Правительства Ростовской области от 18 июня 2020 года N 559 "О некоторых особо охраняемых природных территориях регионального значения", обязанности принять новый нормативный правовой акт,

установил:

Правительством Ростовской области принято постановление от 12 мая 2017 года N 354 "Об охраняемых ландшафтах и охраняемых природных объектах". Пунктом 5 постановления упразднены памятники природы Ростовской области по Перечню согласно приложению N 5.

Решением Ростовского областного суда от 9 ноября 2017 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 14 марта 2018 года, признаны недействующими со дня вступления решения суда в законную силу пункты 1 - 8 Перечня упраздненных памятников природы Ростовской области от 12 мая 2017 года N 354 "Об охраняемых ландшафтах и охраняемых природных объектах". На Правительство Ростовской области возложена обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий признанные недействующими пункты 1 - 8 Перечня упраздненных памятников природы Ростовской области (приложение N 5 к постановлению Правительства Ростовской области от 12 мая 2017 года N 354 "Об охраняемых ландшафтах и охраняемых природных объектах").

Правительством Ростовской области принято постановление от 18 июня 2020 года N 559 "О некоторых особо охраняемых природных территориях регионального значения".

Подпунктами 1.1 - 1.8 пункта 1 постановления считаются упраздненными следующие памятники природы Ростовской области: Дендропарк (Мартыновский район), Степь приазовская (Мясниковский район), Урочище "Церковный рынок" (Семикаракорский район), Дендрологический парк (город Волгодонск), Группа деревьев (город Таганрог), Дубы-долгожители (город Таганрог), Роща "Дубки" (город Таганрог), Насаждения Ростовского зоопарка (город Ростов-на-Дону).

Пунктом 2 постановления признаны природные комплексы и объекты в границах упраздненных памятников природы, указанных в пункте 1 настоящего постановления, не нуждающимися в особой охране посредством создания особо охраняемых природных территорий регионального значения.

Исполняющий обязанности прокурора Ростовской области обратился в Ростовский областной суд с административным иском с заявлением об оспаривании постановления Правительства Ростовской области от 18 июня 2020 года N 559 (далее постановление правительства), ссылаясь на его несоответствие федеральному и региональному законодательству, регулирующему правоотношения в указанной сфере.

Административный истец указывает, что Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации отказано в согласовании проекта оспариваемого нормативного правового акта. Административным ответчиком не соблюдены требования к упразднению особо охраняемых территорий, установленные разделом 3 Порядка организации и функционирования

особо охраняемых природных территорий Ростовской области, утвержденного постановлением Правительства Ростовской области от 15 мая 2014 года N 350 (далее Порядок). Материалы комплексного экологического обследования, принятые за основу при вынесении оспариваемого постановления правительства, не содержат заключений трех научных организаций о целесообразности реорганизации или упразднения особо охраняемых природных территорий. Содержание материалов комплексного экологического обследования не отображает сведений, предусмотренных п. п. 2.2.1 - 2.2.7, 2.2.11, 2.2.12 раздела 2 Порядка, констатируя факт бездействия органов исполнительной власти, выразившегося в отсутствии организации должной охраны указанных территорий. Представленные в прокуратуру заключения НИУ "БелГУ", ... НИМИ Донского ГАУ ФИО1., ... ЮНЦ РАН ... ФИО2 не содержат выводов о целесообразности упразднения восьми особо охраняемых природных территорий, не отвечают требованиям п. 3.4.4 Порядка, достоверно определить дату их составления не представляется возможным.

По мнению исполняющего обязанности прокурора, подлежащие охране природные комплексы и (или) объекты в границах рассматриваемых 8 особо охраняемых природных территорий регионального значения не утрачены, могут быть восстановлены и нуждаются в особой охране.

Реорганизация системы особо охраняемых природных территорий регионального значения посредством упразднения части природно-заповедного фонда приводит к расширению сферы возможной хозяйственной деятельности на особо охраняемых природных территориях, уменьшению ограничительных мер по сравнению с установленными постановлением Администрации Ростовской области от 19 октября 2006 года и гарантированными Федеральным законом от 14 марта 1995 года N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях".

В обоснование административного искового заявления указано, что при принятии постановления правительства нарушен принцип обязательности вступившего в законную силу решения Ростовского областного суда от 9 ноября 2017 года. Решение суда о признании нормативного правового акта недействующим полностью или в части не может быть преодолено повторным принятием такого же акта.

Попытка административного ответчика восстановить действие отмененных решением суда пунктов постановления Правительства Ростовской области от 12 мая 2017 года N 354 путем принятия повторного решения об упразднении особо охраняемых природных территорий означает проявление неуважения к судебной власти.

С учетом заявления об уточнении административного искового заявления в порядке ст. 46 КАС Российской Федерации исполняющий обязанности прокурора Ростовской области просит признать недействующим постановление Правительства Ростовской области от 18 июня 2020 года N 559 "О некоторых особо охраняемых природных территориях регионального значения" со дня вступления решения суда в законную силу, обязать Правительство Ростовской области принять новый нормативный правовой акт, заменяющий признанное недействующим постановление Правительства Ростовской области от 18 июня 2020 года N 559 "О некоторых особо охраняемых природных территориях регионального значения", определяющий правовой статус объектов, указанных в данном постановлении, в соответствии с Областным законом Ростовской области от 28 декабря 2005 года N 434-ЗС "Об особо охраняемых природных территориях Ростовской области" (л.д. 195-207 том 4).

В судебном заседании представители административного истца Ш., Р. уточненные иски требования поддержали, просили вынести в адрес Правительства Ростовской области частное определение на основании ст. 200 КАС Российской Федерации.

Представители административного ответчика по доверенностям Н., Б., В. в судебном заседании возражали против удовлетворения административного искового заявления, пояснив, что порядок и процедура принятия оспариваемого нормативного правового акта соблюдена, постановление правительства принято в пределах полномочий, необходимости в согласовании Минприроды России упразднения памятников природы не имелось, поскольку памятники природы упразднены в 2017 году, территории не нуждаются в особой охране посредством придания статуса особо охраняемой природной территории согласно обследованию, выполненному Оренбургским федеральным исследовательским центром Уральского отделения РАН институтом степи УРО РАН. Представителями административного ответчика отмечено, что принятое во исполнение решения Ростовского областного суда оспариваемое постановление правительства не представляет собой процедуру создания, упразднения или реорганизации особо охраняемых природных территорий. По мнению представителей, оспариваемый правовой акт подтверждает факт ранее проведенного упразднения и отсутствия оснований для охраны в качестве особо охраняемой природной территории. Также указано на наличие у спорных

объектов иных режимов охраны на основании решений органов местного самоуправления по охране этих объектов.

Представитель заинтересованного лица Министерства природных ресурсов Ростовской области по доверенности Т. поддержала позицию, изложенную представителями административного ответчика.

КонсультантПлюс: примечание.

В официальном тексте документа, видимо, допущена опечатка: в Федеральном законе от 14.03.1995 N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" ст. 58 отсутствует.

Представитель Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации по доверенности О. в судебное заседание не явилась, представила отзыв на административное исковое заявление, в котором просила удовлетворить административный иск исполняющего обязанности прокурора Ростовской области, указывая, что оспариваемое постановление правительства принято вопреки позиции Минприроды России, что свидетельствует о несоблюдении административным ответчиком порядка принятия нормативного правового акта. По мнению представителя заинтересованного лица, Областной закон от 28 декабря 2005 года N 434-ЗС "Об особо охраняемых природных территориях Ростовской области", допускающий упразднение особо охраняемых природных территорий областного значения, противоречит части 4 статьи 58 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях", пункту 3 статьи 95 Земельного кодекса Российской Федерации, а следовательно применению не подлежит.

Дело рассмотрено в отсутствие представителя заинтересованного лица Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Изучив материалы дела, выслушав объяснения представителей административного истца, представителей административного ответчика, представителя заинтересованного лица Министерства природных ресурсов и экологии Ростовской области, допросив свидетелей ФИО3, ФИО4., ФИО1., ФИО2, ФИО5, суд пришел к следующим выводам.

Производство по делам о признании нормативного правового акта не действующим регулируется нормами главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Согласно п. п. 2, 3 ч. 8 ст. 213 КАС Российской Федерации при рассмотрении соответствующей категории административных дел суд выясняет в том числе соблюдение нормативных правовых актов, определяющих порядок принятия оспариваемого нормативного правового акта, включая полномочия органа, его принявшего, форму и вид акта, непосредственно процедуру его принятия, а также порядок опубликования и введения в действие; соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Проверяя процедуру принятия, опубликования и введения в действие постановления правительства от 18 июня 2020 года N 559, нормативного правового акта высшего коллегиального органа исполнительной власти Ростовской области, суд установил следующее.

Согласно ч. 1 ст. 14 Областного закона Ростовской области от 01.08.2011 N 635-ЗС (ред. от 06.05.2019) "О Правительстве Ростовской области" Правительство Ростовской области в пределах своих полномочий принимает постановления и распоряжения.

Порядок принятия Правительством Ростовской области постановлений регламентирован ст. 13 Областного закона Ростовской области от 01.08.2011 N 635-ЗС (ред. от 06.05.2019) "О Правительстве Ростовской области".

Структура Правительства Ростовской области на момент принятия постановления правительства в соответствии со ст. 57 Устава Ростовской области была определена указом Губернатора Ростовской области от 05.02.2014 N 11 (ред. от 11.11.2019) "О структуре Правительства Ростовской области и структуре органов исполнительной власти Ростовской области".

Указом Губернатора Ростовской области от 21.03.2016 N 50 (ред. от 02.04.2020) утвержден Регламент Правительства Ростовской области, устанавливающий общие правила организации деятельности соответствующего высшего постоянно действующего коллегиального органа исполнительной власти Ростовской области.

По общему правилу, закрепленному в ч. 1 ст. 13 Областного закона Ростовской области от 01.08.2011 N 635-ЗС (ред. от 06.05.2019) "О Правительстве Ростовской области", Правительство Ростовской области осуществляет свои полномочия на заседаниях, если иное не предусмотрено Регламентом Правительства Ростовской области.

В силу абз. 2 п. 3 разд. III Регламента Правительства Ростовской области правовые акты Правительства Ростовской области, издаваемые по вопросам, требующим безотлагательного рассмотрения, не выносятся на заседания Правительства Ростовской области. Указанные правовые акты подготавливаются в порядке, установленном пунктом 5 настоящего раздела, согласовываются не менее чем половиной состава членов Правительства Ростовской области, включая первых заместителей Губернатора Ростовской области, всех заместителей Губернатора Ростовской области, визируются в правовом управлении, контрольном управлении при Губернаторе Ростовской области и подписываются Губернатором Ростовской области или лицом, исполняющим его обязанности.

Из материалов административного дела усматривается, что проект постановления Правительства Ростовской области от 18.06.2020 N 559 подготовлен в "срочном порядке" с согласия Губернатора Ростовской области с учетом обращения министра природных ресурсов и экологии Ростовской области (т. 3 л.д. 164).

На основании абз. 1 п. 5.9.1 Регламента Правительства Ростовской области проект правового акта согласовывается и визируется в системе "Дело" с использованием электронной подписи.

Из представленной суду копии электронного документа - листа согласования к проекту постановления правительства следует, что он согласован и завизирован в предусмотренном для этого порядке, определенном приведенными выше положениями Регламента Правительства Ростовской области (т. 3 л.д. 163).

Указанный лист согласования соответствует требованиям п. п. 6.2.13 - 6.2.14 Инструкции по делопроизводству в Правительстве Ростовской области, утвержденной распоряжением Правительства Ростовской области от 08.04.2015 N 151 (в редакции распоряжения Правительства Ростовской области от 28.10.2019).

Порядок опубликования и вступления в силу правовых актов Правительства Ростовской области регламентирован Областным законом Ростовской области от 29.12.2003 N 85-ЗС (ред. от 02.08.2018) "О порядке опубликования и вступления в силу Устава Ростовской области, Областных законов, постановлений Законодательного Собрания Ростовской области, правовых актов Губернатора Ростовской области и органов исполнительной власти Ростовской области".

В соответствии с п. 1 ст. 4 Областного закона от 29.12.2003 N 85-ЗС официальным опубликованием Устава Ростовской области, областного закона, постановления Законодательного Собрания Ростовской области, правового акта Губернатора Ростовской области, органа исполнительной власти Ростовской области считается первая публикация его полного текста в газете "Наше время" или "Собрании правовых актов Ростовской области" либо его первое размещение (опубликование) на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) или официальном портале правовой информации Ростовской области (pravo.donland.ru) в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

Постановление Правительства Ростовской области от 18 июня 2020 года N 559 размещено (опубликовано) 19 июня 2020 года на официальном портале правовой информации Ростовской области pravo.donland.ru, номер опубликования 6114202006190083 и на официальном интернет-портале www.pravo.gov.ru, номер публикации 6100202006190002 (том 3 л.д. 79-80) и вступило в силу со дня его официального опубликования.

Таким образом, нарушений описанной выше процедуры принятия, опубликования и введения в действие постановления Правительства Ростовской области от 18 июня 2020 года N 559 не допущено.

Совокупный анализ положений п. "д" ст. 72, ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации, п. 2 ст. 26.1 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 14 марта 1995 года N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" свидетельствует о том, что принятие постановления от 18 июня 2020 года N 559 в данном случае имело место в пределах полномочий, предоставленных Правительству Ростовской области как высшему коллегиальному органу исполнительной власти Ростовской области.

В соответствии с п. 1 ст. 58 Федерального закона от 10 января 2002 года N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", а также преамбулой к Федеральному закону от 14 марта 1995 года N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" (далее Закон N 33-ФЗ) природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, находятся под особой охраной. Для охраны таких природных объектов устанавливается особый правовой режим, в том числе создаются особо охраняемые природные территории. Особо охраняемые природные территории относятся к объектам общенационального достояния.

В силу п. 1 ст. 25 Закона N 33-ФЗ памятники природы - уникальные, невозполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения.

В соответствии с п. п. "д" п. 2, п. п. 4, 5 ст. 2 Закона 33-ФЗ памятники природы, составляющие одну из категорий особо охраняемых природных территорий, могут иметь региональное значение и находиться в ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. 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 субъектов Российской Федерации утверждают границы и определяют режим особой охраны территории памятников природы, находящихся в их ведении (п. 2, 3 ст. 26 Закона 33-ФЗ).

Областным законом Ростовской области от 28 декабря 2005 года N 434-ЗС "Об особо охраняемых природных территориях Ростовской области" (далее Областной закон N 434-ЗС) регулируются отношения в сфере организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий областного и местного значения.

Согласно пункту 2 статьи 2 Закона N 33-ФЗ с учетом особенностей режима особо охраняемых природных территорий различаются следующие категории указанных территорий: а) государственные природные заповедники, в том числе биосферные заповедники; б) национальные парки; в) природные парки; г) государственные природные заказники; д) памятники природы; е) дендрологические парки и ботанические сады.

При этом в силу пункта 3 указанной статьи законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться и иные категории особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения.

Категории особо охраняемых природных территорий областного и местного значения в Ростовской области определены статьей 2 Областного закона N 434-ЗС. К таким территориям отнесены: а) природные парки; б) государственные природные заказники; в) памятники природы; г) дендрологические парки и ботанические сады; д) охраняемые ландшафты; е) охраняемые природные объекты.

Порядок создания, изменения категории, границ, площади, режима особой охраны, упразднения особо охраняемых природных территорий областного значения установлен статьей 9.1 Областного закона N 434-ЗС, согласно которой решение о создании, изменении категории, границ, площади, режима особой охраны, упразднении особо охраняемых природных территорий областного значения принимает Правительство Ростовской области на основании материалов комплексного экологического обследования участков территорий, содержащих обоснование принимаемого решения, при согласовании уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Постановлением Правительства Ростовской области от 15 мая 2014 года N 350 (в редакции от 15.03.2017 N 157, от 16.10.2019 N 736) утвержден Порядок организации и функционирования особо охраняемых природных территорий Ростовской области, регулирующий отношения в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий областного значения, в том числе изменение категории, границ, площади, режима особой охраны особо охраняемых природных территорий областного значения, их создание и упразднение.

Проверяя соблюдение требований нормативных правовых актов, устанавливающих порядок создания, изменения категории, границ, площади, режима особой охраны, упразднение особо охраняемых природных территорий областного значения (далее ООПТ), областной суд исходит из того, что оспариваемым нормативным правовым актом разрешен вопрос об упразднении восьми особо охраняемых природных территорий.

Правовые основания для суждений о том, что упразднение данных объектов имело место в 2017 году, отсутствуют, поскольку решением Ростовского областного суда от 9 ноября 2017 года постановление Правительства Ростовской области от 12 мая 2017 года N 354 в части упразднения ООПТ признано недействующим.

Нормативный правовой акт в части, признанной судом не соответствующей иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, применяться не может, поскольку последствием признания судом нормативного правового акта недействующим является его исключение из системы правового регулирования.

Из материалов дела усматривается, что до принятия оспариваемого нормативного правового акта его проект с целью соблюдения требований п. 6 ст. 2 Закона N 33-ФЗ направлен министерством природных ресурсов и экологии Ростовской области в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации для согласования. Письмом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 14 мая 2020 года N 09-15-29/11303 в согласовании проекта постановления правительства отказано, поскольку федеральным законодательством не предусмотрено упразднение, уменьшение площади, изменение границ, в результате чего исключаются территории, ранее входящие в состав особо охраняемой природной территории, в соответствии со ст. ст. 58, 59 Федерального закона от 10 января 2002 года N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" изъятие земель природно-заповедного фонда запрещается. Следовательно, в нарушение предписаний федерального и областного законодательства, имеющего большую юридическую силу, проект оспариваемого постановления правительства с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды согласован не был.

Доводы административного ответчика о наличии согласования, полученного при подготовке постановления Правительства Ростовской области от 12 мая 2017 года N 354, не основаны на нормах права, определяющих порядок принятия нормативного правового акта об упразднении ООПТ. Также необходимо отметить, что изменились основания подготовки проекта оспариваемого постановления правительства (комплексное экологическое обследование 2019 года, решение суда от 9 ноября 2017 года), что также свидетельствует о наличии у административного ответчика обязанности по его согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Таким образом, постановление правительства принято с нарушением процедуры, установленной подпунктом "а" пункта 6 статьи 2 Закона N 33-ФЗ, ст. 9.1 Областного закона N 434-ЗС.

Основанием для упразднения ООПТ является ситуация, при которой подлежащие особой охране природные комплексы и (или) объекты в границах особо охраняемой природной территории утрачены и не могут быть восстановлены либо не нуждаются в особой охране (п. 3.2 Порядка).

В качестве документа, обосновывающего упразднение ООПТ, инициатором при обращении в уполномоченный орган предоставляются материалы комплексного обследования, требования к которому изложены в п. 3.4 Порядка.

Основанием принятия оспариваемого постановления правительства являлось заключение Федерального государственного бюджетного учреждения науки Оренбургского федерального исследовательского центра Уральского отделения Российской Академии наук по результатам комплексного экологического обследования участков территорий упраздненных памятников природы Ростовской области, выполненного на основании договора от 14 марта 2019 года N 223/КЭО-01.

По условиям договора исполнитель обязан выполнить мероприятие: "Комплексное экологическое обследование участков территорий упраздненных памятников природы Ростовской области", в рамках которого определяются: значение соответствующей территории для сохранения биологического разнообразия, наличие в границах соответствующих территорий участков, представляющих собой особо эстетическую, научную, культурную ценность, геологических, минералогических, палеонтологических объектов, представляющих собой особую научную, культурную и эстетическую ценность, уникальных природных комплексов и объектов, представляющих собой научную, культурную и эстетическую ценность (л.д. 23-25 том 3).

Вместе с тем основанием упразднения ООПТ являются следующие условия: объекты в границах ООПТ утрачены и не могут быть восстановлены либо не нуждаются в особой охране.

Следовательно, цели и задачи подготовки материалов, определенные в договоре, не согласуются с содержанием оспариваемого нормативного правового акта.

Заключение подготовлено на основании отчета 2019 года, при подготовке которого использованы материалы комплексного экологического обследования территории Ростовской области, обосновывающие изменения в функционировании особо охраняемых природных территорий областного значения категории "Памятники природы", проведенного Федеральным государственным автономным образовательным учреждением высшего образования "Южный федеральный университет" (2016 г.).

Вместе с тем материалы, подготовленные ФГАОУ "ЮФУ" в 2016 году, ранее были предметом оценки суда при разрешении административного дела по административному иску об оспаривании постановления Правительства Ростовской области от 12 мая 2017 года N 354.

Выводы суда в решении от 9 ноября 2017 года относительно материалов комплексного экологического обследования территории Ростовской области, проведенного Федеральным государственным автономным образовательным учреждением высшего образования "Южный федеральный университет" (2016 г.), сами по себе ставят под сомнение заключение специалистов Федерального государственного бюджетного учреждения науки Оренбургского федерального исследовательского центра Уральского отделения Российской Академии о нецелесообразности придания территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий регионального значения (создания ООПТ).

Требования к материалам комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающих упразднение ООПТ, содержатся в пунктах 3.4.1, 3.4.2 Порядка.

В нарушение указанных норм положенное в основу оспариваемого постановления правительства вышеуказанное заключение не содержит сведений о целях и задачах ООПТ, их значимости для сохранения биологического и ландшафтного разнообразия, характеристику эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности территории, оценку современного состояния и вклада ООПТ в поддержание экологического баланса окружающих территорий чистым атмосферным воздухом, чистыми водными ресурсами, в том числе питьевой водой, обогащение флоры и фауны, возобновление лесов; характеристику эстетических ресурсов ООПТ, а также общую оценку роли ООПТ в поддержании экологического баланса окружающих территорий, информацию о собственниках земельных участков, землепользователях, землевладельцах, арендаторах, обладателях сервитута в границах ООПТ.

В нарушение п. 2.2.11 Порядка в материалах комплексного экологического обследования отсутствуют данные об изучении объектов животного мира, специалисты в области исследования животного мира к проведению обследования не привлекались.

Допрошенные в судебном заседании в качестве свидетелей специалисты, участвовавшие в подготовке материалов комплексного экологического обследования, ФИО3, ФИО4 вышеописанные обстоятельства не опровергли, пояснили, что по результатам обследования территорий ими фактически подготовлены не материалы комплексного обследования, а отчет с заключением о нецелесообразности создания ООПТ. По мнению свидетелей, исследуемые объекты не могут быть памятниками природы, поскольку являются искусственно созданными.

Показания свидетелей ФИО3., ФИО4 подтверждаются и установленным судом несоответствием подготовленного ими материала требованиям п. 3.4.4 Порядка, в соответствии с которым материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающих упразднение ООПТ, должны содержать заключения не менее трех научных организаций о целесообразности упразднения ООПТ.

В данном случае материалы комплексного экологического обследования состоят из отчета и заключения о нецелесообразности придания территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий регионального значения (создания особо охраняемых природных территорий регионального значения).

Представленные административным ответчиком заключения ... НОЦ "Ботанический сад НИУ "БелГУ" ФИО6, ... НИМИ Донского ГАУ ФИО1., ... ЮНЦ РАН ... ФИО2 относительно обоснованности выводов ФГБУ "Оренбургский федеральный исследовательский центр Уральского отделения Российской академии наук" о нецелесообразности создания указанных особо охраняемых природных территорий областного значения не могут быть расценены как составная часть материалов комплексного экологического исследования.

В нарушение раздела 4, п. 5.11.1, п. п. 6.17.2, 6.17.3, 6.17.7 ГОСТа 7.32-2017 "Межгосударственный стандарт, система стандартов по информации, библиотечному и

издательскому делу. Отчет о научно-исследовательской работе. Структура и правила оформления", введенного в действие Приказом Росстандарта от 24.10.2017 N 1494-ст, отчет, подготовленный в 2019 году, не содержит указаний на включение в его состав трех заключений в качестве дополнительных материалов (приложений).

Также судом отмечено, что заключения ФИО6., ФИО1., ФИО2 не представлялись совместно с отчетом в Ростовский областной суд 9 января 2020 года (дело N За-674/2017 том 3 л.д. 163), при подаче возражений на данное исковое заявление представлены заключения без отметки о регистрации (л.д. 72-75 том 3), в последующем представлены экземпляры с отметкой о регистрации под одним номером, присвоенным отчету (л.д. 107-113 том 3), что не позволяет с достоверной точностью определить дату их составления.

В судебном заседании представитель административного ответчика пояснил, что членам Правительства Ростовской области с проектом оспариваемого постановления правительства был предоставлен только отчет без указанных заключений.

С учетом изложенного обстоятельств, свидетельствующих о том, что заключения ФИО6, ФИО1., ФИО2 являются составной частью материалов комплексного экологического обследования, судом не установлено.

Допрошенные в судебном заседании свидетели ФИО2., ФИО1 пояснили, что не принимали участия в обследовании 8 ООПТ, заключения подготовлены на основании предоставленного им для изучения отчета, расценивают подготовленные ими заключения как экспертный взгляд, отзыв на научный труд ученых (отчет).

Давая оценку содержанию заключений ФИО6., ФИО1., ФИО2., следует отметить отсутствие обоснования выводов о целесообразности упразднения всех 8 ООПТ.

Отсутствие материалов комплексного экологического обследования, отвечающих требованиям 3.4 Порядка, свидетельствует о несоблюдении требований областного законодательства при издании оспариваемого постановления правительства.

Утверждение административного ответчика об отсутствии оснований соблюдения требований, установленных Порядком, при издании оспариваемого постановления, обусловлено субъективным толкованием правовых последствий, наступающих в результате принятия оспариваемого нормативного правового акта, и является безосновательным.

Доводы административного истца о том, что подлежащие охране природные комплексы и (или) объекты регионального значения не утрачены, могут быть восстановлены и нуждаются в особой охране, заслуживают внимания исходя из анализа представленных в подтверждение материалов, являющихся Приложением N 1 к заключению... Российской Академии Естественных наук, академика РАН, РАЕН, МАН, заслуженного деятеля науки Российской Федерации ФИО7 от 1 сентября 2020 года N 27, письма ... ООО "НПО ЭМ-ЦЕНТР", ..., члена-корреспондента Российской Академии Естественных наук ФИО8 от 28 августа 2020 года N 120, экспертного заключения по решению об упразднении памятников природы в Ростовской области Правительством Ростовской области ... ИЭУР ФГБОУ ВО "Дагестанский государственный университет", актов проверки фактического состояния спорных территорий от 3 августа 2020 года, 4 августа 2020 года, 5 августа 2020 года, показаний свидетеля ФИО5.

Представленные прокурором в подтверждение заявленных требований вышеуказанные материалы фактически свидетельствуют о наличии альтернативных научных практических суждений по вопросу о сохранении и развитии природных объектов, которые не были оценены при подготовке проекта постановления правительства.

При этом доводы административного ответчика об отсутствии таких данных в период подготовки проекта постановления несостоятельны, учитывая, что в ходе рассмотрения административного дела Ростовским областным судом в 2017 году были допрошены в качестве свидетелей представители научного сообщества ФИО9., ФИО10., ФИО11, принимавшие участие в обследовании 8 ООПТ, сообщившие суду об отсутствии оснований их упразднения.

Принимая во внимание, что оспариваемое постановление правительства принято во исполнение решения Ростовского областного суда от 9 ноября 2017 года, областной суд исходит из следующего.

На основании решения суда по заявлению первого заместителя прокурора Ростовской области 31 января 2020 года выдан исполнительный лист о возложении на Правительство Ростовской области обязанности принять новый нормативный правовой акт, заменяющий признанные недействующими пункты 1 - 8 Перечня упраздненных памятников природы

Ростовской области (приложения N 5 к постановлению Правительства Ростовской области от 12 мая 2017 года N 354 "Об охраняемых ландшафтах и охраняемых природных объектах").

Исполнительное производство, возбужденное судебным приставом-исполнителем Межрайонного отдела по особым исполнительным производствам УФССП России по РО, 5 февраля 2021 года окончено в связи с фактическим исполнением требований исполнительного документа. Действия, постановления судебного пристава-исполнителя являлись предметом проверки районного суда по административным делам, рассмотренным в порядке главы 22 КАС Российской Федерации.

Указанное обстоятельство не ставит под сомнение возможность проверки оспариваемого постановления в порядке главы 21 КАС Российской Федерации, поскольку проверка законности положений нормативного правового акта не являлась предметом рассмотрения административного спора об оспаривании решений, действий судебного пристава-исполнителя, отнесена к полномочиям областного суда.

В данном случае административным ответчиком при издании оспариваемого постановления нарушен принцип обязательности вступившего в законную силу решения суда.

Первоначально постановлением Администрации Ростовской области от 19 октября 2006 года N 418 "О памятниках природы Ростовской области" в целях сохранения уникальных и ценных природных комплексов и объектов естественного и искусственного происхождения объявлены памятниками природы Ростовской области природные объекты и комплексы, а территории, занятые ими, - особо охраняемыми природными территориями областного значения, без изъятия земель, утверждены границы памятников природы Ростовской области, Положение о режиме охраны памятников природы Ростовской области.

В перечень памятников природы включены 69 объектов, в том числе, Дендропарк (Мартыновский район), Степь приазовская (Мясниковский район), Урочище "Церковный рынок" (Семикаракорский район), Дендрологический парк (город Волгодонск), Группа деревьев (город Таганрог), Дубы-долгожители (город Таганрог), Роща "Дубки" (город Таганрог), Насаждения Ростовского зоопарка (город Ростов-на-Дону).

Правительством Ростовской области принято постановление от 12 мая 2017 года N 354 "Об охраняемых ландшафтах и охраняемых природных объектах".

Пунктом 5 постановления упразднены памятники природы Ростовской области по Перечню согласно приложению N 5.

Решением Ростовского областного суда от 9 ноября 2017 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 14 марта 2018 года, признаны недействующими со дня вступления решения суда в законную силу пункты 1 - 8 Перечня упраздненных памятников природы Ростовской области от 12 мая 2017 года N 354 "Об охраняемых ландшафтах и охраняемых природных объектах". На Правительство Ростовской области возложена обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий признанные недействующими пункты 1 - 8 Перечня упраздненных памятников природы Ростовской области (приложение N 5 к постановлению Правительства Ростовской области от 12 мая 2017 года N 354 "Об охраняемых ландшафтах и охраняемых природных объектах").

Решением Ростовского областного суда от 9 ноября 2017 года установлено, что в связи с принятием постановления Администрации Ростовской области от 19.10.2006 года N 418 "О памятниках природы Ростовской области" проведена государственная экологическая экспертиза, обосновавшая ценность природных объектов и необходимость их государственной охраны на региональном уровне, срок ее действительности установлен не был, результаты не оспорены. В заключении государственной экологической экспертизы от 09.12.2016 приведены противоположные выводы об отсутствии необходимости охраны вышеуказанных 8 ООПТ, находящихся в разных муниципальных образованиях области. Выводы и фактические данные об утрате объектов и невозможности их восстановления фактически по каждому бывшему памятнику природы отсутствуют.

Также решением суда от 9 ноября 2017 года установлено, что в материалах комплексного обследования 2015 года и в заключении экологической экспертизы 2016 года отсутствует обоснование ошибочности включения 8 рассматриваемых объектов в категорию памятников природы в 2006 году с учетом предыдущей экологической экспертизы.

Изучение и анализ суждений специалистов о необходимости упразднения ООПТ с точки зрения влияния негативных антропогенных факторов позволили суду согласиться с

утверждением прокурора о непринятии достаточных мер для охраны со стороны уполномоченного органа, а не об отсутствии нуждаемости в особой охране этих объектов. Также областной суд, разрешая спор в 2017 году, установил, что составлены кадастровые паспорта на каждый из 8 упраздненных памятников природы, из которых нельзя сделать вывод о серьезной дефектности объектов и отсутствии необходимости в их публично-правовой охране на региональном уровне.

Анализ выводов суда, изложенных в решении от 9 ноября 2017 года, свидетельствует о том, что 8 ООПТ безосновательно утратили прежний статус и не обрели нового правового статуса в рамках действующей классификации ООПТ, предусмотренной ст. 2 Областного закона N 434-ЗС, возможность их упразднения в результате принятия нового акта не допускалась судом.

При этом данные выводы в условиях неукоснительного исполнения актов правосудия, обязательных в равной мере для органов всех ветвей государственной власти, согласуются с принципом самостоятельности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в принятии решения в пределах своей компетенции, в частности, нормативного правового акта, восполняющего пробел в правовом регулировании 8 объектов.

Представители административного ответчика ссылаются на наличие обстоятельств, исключающих возможность восстановления статуса ООПТ 8 объектам, в частности, отсутствие экологического обследования, которое бы подтверждало статус ООПТ, неактуальность экологической экспертизы 2006 года, нахождение территории Степи приазовской в федеральной собственности, наличие иных правовых статусов у объектов.

Указанные доводы, равно как и действия Правительства Ростовской области по принятию оспариваемого постановления, фактически направлены на оспаривание обстоятельств, изложенных во вступившем в законную силу судебном акте, свидетельствуют о недопустимом отступлении от имеющего фундаментальное конституционное значение требования обязательности судебных постановлений, регламентированного в ст. 6 Федерального конституционного закона Российской Федерации от 31 декабря 1996 года N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации".

С указанным принципом обязательности судебных постановлений связаны, в частности, положения ч. 3 ст. 216 КАС Российской Федерации, согласно которым решение суда о признании нормативного правового акта недействующим полностью или в части не может быть преодолено повторным принятием такого же акта.

Издание административным ответчиком оспариваемого постановления по смыслу и содержанию идентичного признанным недействующими положениям постановления Правительства Ростовской области N 354 об упразднении восьми особо охраняемых природных территорий расценивается судом как фактическое преодоление решения суда от 9 ноября 2017 года.

Исполнимость является обязательным и неотделимым свойством, присущим всем видам судебных решений. Это свойство неразрывно связано с таким принципом судебного решения как общеобязательность и проявляется как в исполнении установленной судом обязанности осуществить определенные действия или воздержаться от них, так и в подчинении предписаниям суда и соблюдении определенных правил по причине обязательности для всех и каждого любого судебного решения.

Учитывая тождественность по своему содержанию и смыслу постановления Правительства Ростовской области от 18 июня 2020 года N 559 положениям п. п. 1 - 8 Перечня упраздненных памятников природы Ростовской области, являющихся приложением N 5 к постановлению Правительства Ростовской области от 12 мая 2017 года N 354, признанных недействующими решением суда от 9 ноября 2017 года, возникает правовая неопределенность правового статуса спорных объектов.

С учетом положений ч. 4 ст. 216 КАС Российской Федерации в целях устранения пробела, влекущего нарушение охраняемых публичных интересов, суд усматривает необходимость возложения на административного ответчика обязанности по принятию замещающего правового акта, определяющего правовой статус объектов в соответствии с Областным законом Ростовской области от 28 декабря 2005 года N 434-ЗС "Об особо охраняемых природных территориях Ростовской области".

Оспариваемое постановление правительства подлежит признанию недействующим с момента вступления решения суда в законную силу, учитывая, что после принятия и введения в

действие нормативного правового акта могли быть реализованы права граждан, рекомендации, содержащиеся в распоряжении Губернатора Ростовской области от 24 августа 2020 года N 190 (л.д. 175 том 3), направлены в органы местного самоуправления. Об ином времени признания оспариваемого постановления недействующим стороны не заявляли.

В силу положений ст. 200 КАС Российской Федерации вынесение частного определения относится к компетенции суда. Оснований вынесения частного определения в адрес Правительства Ростовской области, предусмотренных ст. 200 КАС Российской Федерации, судом не установлено.

Руководствуясь статьями 175 - 180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

решил:

административное исковое заявление исполняющего обязанности прокурора Ростовской области удовлетворить.

Признать недействующим со дня вступления решения суда в законную силу постановление Правительства Ростовской области от 18 июня 2020 года N 559 "О некоторых особо охраняемых природных территориях регионального значения".

Обязать Правительство Ростовской области принять новый нормативный правовой акт, заменяющий признанное недействующим постановление Правительства Ростовской области от 18 июня 2020 года N 559 "О некоторых особо охраняемых природных территориях регионального значения", определяющий правовой статус объектов, указанных в данном постановлении, в соответствии с Областным законом Ростовской области от 28.12.2005 N 434-ЗС "Об особо охраняемых природных территориях Ростовской области".

Обязать Правительство Ростовской области в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу опубликовать сообщение о его принятии на официальном портале правовой информации Ростовской области <http://pravo.donland.ru>.

Решение может быть обжаловано в апелляционном порядке в Судебную коллегия по административным делам Третьего апелляционного суда общей юрисдикции через Ростовский областной суд в течение месяца со дня принятия решения в окончательной форме.

Судья Е.В. Шикуня

Мотивированное решение изготовлено 5 марта 2021 года

Судья
Е.В.ШИКУЛЯ