



# О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

## КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу Главы Республики Бурятия – Председателя Правительства Республики Бурятия о проверке конституционности абзаца четвертого пункта 1 постановления Совета Министров РСФСР от 27 мая 1991 года № 282 «О создании национального парка «Тункинский» Министерства лесного хозяйства РСФСР в Бурятской ССР»

город Санкт-Петербург

8 декабря 2015 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи Г.А.Гаджиева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение запроса Главы Республики Бурятия – Председателя Правительства Республики Бурятия,

у с т а н о в и л :

1. В своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации Глава Республики Бурятия – Председатель Правительства Республики Бурятия оспаривает конституционность абзаца четвертого пункта 1 постановления Совета Министров РСФСР от 27 мая 1991 года № 282 «О создании национального парка «Тункинский» Министерства лесного хозяйства РСФСР в

Бурятской ССР» (действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 9 октября 1995 года № 990 «Об изменении решений Правительства Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»), согласно которому Совет Министров РСФСР, принимая предложение Совета Министров Бурятской ССР, согласованное с Государственным комитетом РСФСР по экономике, Министерством лесного хозяйства РСФСР, Государственным комитетом РСФСР по экологии и природопользованию, Министерством сельского хозяйства и продовольствия РСФСР и Российской государственной топливной ассоциацией, о создании в Бурятской ССР национального парка «Тункинский» Министерства лесного хозяйства РСФСР общей площадью 1 183 662 гектара, принял также решение о включении в состав парка 150 836 гектаров земель колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий Министерства сельского хозяйства и продовольствия РСФСР, 3628 гектаров земель населенных пунктов и 4277 гектаров земель других землепользователей без изъятия их из хозяйственной эксплуатации.

По мнению заявителя, включение оспариваемым нормативным положением в состав национального парка сельскохозяйственных земель, земель населенных пунктов и земель иных землепользователей без изъятия их из хозяйственной эксплуатации не учитывает должным образом экономические интересы землепользователей, а именно не позволяет органам публичной власти предоставлять земельные участки в собственность гражданам, в том числе под индивидуальное жилищное строительство, лишает частных собственников возможности свободно владеть и распоряжаться землей, а также препятствует решению населением ряда вопросов местного значения, в частности касающихся строительства и эксплуатации объектов инфраструктуры. В силу этого заявитель просит признать оспариваемое нормативное положение противоречащим статьям 9, 19 (часть 2), 36 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, которые признаются и защищаются равным образом; исходя из ответственности перед нынешним и будущими поколениями они используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, а владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц, при этом условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (преамбула, статья 8, часть 2; статья 9; статья 36, части 2 и 3).

Сообразно приведенным конституционным положениям Земельный кодекс Российской Федерации в числе основных принципов земельного законодательства называет учет значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, объекте права собственности и иных прав на землю (подпункт 1 пункта 1 статьи 1). Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации в определениях от 6 июля 2000 года № 133-О, от 5 марта 2013 года № 436-О и от 6 октября 2015 года № 2317-О, Конституция Российской Федерации исходит из того, что земля является особого рода товаром, недвижимостью, а значит, в регулировании земельных отношений должны гармонично взаимодействовать нормы земельного и гражданского законодательства.

В свою очередь, Федеральный закон от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» регулирует отношения в

области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий в целях сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучения естественных процессов в биосфере и контроля за изменением ее состояния, экологического воспитания населения. В этой сфере общественных отношений основной задачей государства является разрешение экологических и экономических конфликтов и обеспечение баланса публичных и частных интересов, с тем чтобы в условиях экономического развития деятельность хозяйствующих субъектов имела экологически совместимый характер (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 30 сентября 2010 года № 1421-О-О).

Отношения в сфере оборота и использования земельных участков регулируются, таким образом, нормами не только гражданского, но и земельного, а в отдельных случаях – природоохранного законодательства, что определяет комплексный правовой режим использования земельных участков, обуславливающий в ряде случаев различный объем ограничений в отношении этих земельных участков. Одним из таких случаев является учреждение национальных парков, относящихся к особо охраняемым природным территориям федерального значения.

3. В связи с постепенным изменением земельного законодательства и законодательства в области охраны окружающей среды, направленным на обеспечение действенной защиты особо ценных объектов природы, изменился и режим земель, включенных оспариваемым положением в состав национального парка. При этом развитие земельного и природоохранного законодательства свидетельствует о том, что специфика правового режима земельных участков особо охраняемых природных территорий складывается под воздействием системы природоохранных предписаний, запретов, определяющих пределы оборотоспособности и допустимые способы эксплуатации этих объектов гражданских прав.

3.1. Пункт 6 статьи 95 Земельного кодекса Российской Федерации устанавливает, что земельные участки в границах государственных заповедников и национальных парков приватизации не подлежат; аналогичные положения содержатся и в федеральных законах «Об особо охраняемых природных территориях» (пункт 3 статьи 16), от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (пункт 5 статьи 58) и от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (пункт 8 статьи 28).

В Определении от 15 июля 2010 года № 1059-О-О Конституционный Суд Российской Федерации, обращаясь к вопросу о приватизации земельных участков в пределах особо охраняемых природных территорий, а также участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, в границах общего пользования, отметил, что, исходя из конституционных предписаний и учитывая необходимость обеспечения справедливого баланса между общественными интересами и правами частных лиц, законодатель вправе определить и условия отчуждения земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в частную собственность, в том числе круг объектов, не подлежащих такому отчуждению. В Определении от 19 июня 2012 года № 1199-О Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу о том, что законоположения, устанавливающие запрет на приватизацию земельных участков в границах государственных заповедников и национальных парков, направлены на сохранение и развитие земель особо охраняемых природных территорий как важнейшего компонента окружающей среды и – притом что право на приватизацию земли не относится к числу конституционных – не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права граждан.

Учитывая изложенные правовые позиции, нельзя сделать вывод о том, что с этой точки зрения имеется неопределенность в вопросе о соответствии оспариваемых в настоящем запросе нормативных положений Конституции Российской Федерации.

В то же время пункт 1<sup>1</sup> статьи 15 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» специально оговаривает, что не допускается уменьшение площади заповедной зоны и площади особо охраняемой зоны, а пункт 5 статьи 58 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусматривает качественную характеристику земель, которые не подлежат приватизации (земли в границах территорий, на которых расположены природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящиеся под особой охраной). Следовательно, для законодателя не исключена возможность в рамках его дискреционных полномочий и с учетом основополагающих принципов, включая принципы правового равенства и правовой определенности, которые распространяются не только на непосредственно признаваемые Конституцией Российской Федерации права и свободы (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 года № 6-П), дальнейшего совершенствования нормативно-правового регулирования и определения случаев, когда допускается предоставление в собственность граждан земельных участков, находящихся в пределах национального парка, но не имеющих самостоятельного особого природоохранного значения (в частности, из состава земель населенных пунктов и земель сельскохозяйственного назначения).

3.2. Как следует из представленных заявителем и дополнительно полученных Конституционным Судом Российской Федерации материалов, на спорный земельный участок, расположенный в Тункинском районе Республики Бурятия, зарегистрировано право собственности Российской Федерации и право постоянного (бессрочного) пользования федерального государственного бюджетного учреждения «Национальный парк «Тункинский». В границах парка находятся также земли сторонних собственников и пользователей, включенные в состав территории парка без изъятия из хозяйственной эксплуатации. Таким образом, общие границы национального парка «Тункинский», определенные при его создании Советом Министров РСФСР, не совпадают с границами земельного участка, находящегося в федеральной

собственности и предоставленного на праве постоянного (бессрочного) пользования названному федеральному государственному бюджетному учреждению.

Сами по себе оспариваемые заявителем положения абзаца четвертого пункта 1 постановления Совета Министров РСФСР от 27 мая 1991 года № 282 ограничений в отношении прав владения, пользования и распоряжения земельными участками, принадлежащими сторонним землепользователям, непосредственно не устанавливают, а, напротив, указывают, что такие земельные участки включаются в состав национального парка «Тункинский» без изъятия их из хозяйственной эксплуатации. Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 16 февраля 2012 года № 321-О-О, положения законодательства, допускающие в отдельных случаях возможность нахождения в границах особо охраняемых природных территорий, в частности национальных парков, земельных участков, принадлежащих гражданам на праве собственности, направлены в том числе на реализацию гарантий, установленных статьей 36 Конституции Российской Федерации, и не могут рассматриваться как нарушающие какие-либо права и свободы.

Пункт 6 статьи 95 Земельного кодекса и пункт 4 статьи 12 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» в ранее действовавших редакциях предусматривали ограничение оборотоспособности земельных участков других пользователей и собственников, находящихся в границах национальных парков, притом что национальные парки имеют исключительное право приобретения (выкупа) таких участков за счет средств федерального бюджета и иных не запрещенных законом источников. Однако Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленным на согласование норм гражданского, земельного, природоохранного и бюджетного законодательства, эти законоположения были исключены. В настоящее время, по смыслу пункта 4 статьи 27 и пункта 6 статьи 95 Земельного кодекса Российской Федерации, земельные участки, занятые национальными парками и

находящиеся в федеральной собственности, из оборота изъяты (а значит, не могут находиться в частной собственности и свободно обращаться на рынке недвижимости).

Следовательно, оспариваемыми нормами, действующими в системном единстве, не затрагивается право частных собственников земельных участков по их отчуждению, в том числе в пользу публично-правовых образований, а также предоставлению в пользование иным лицам с соблюдением установленного режима землепользования. Такая позиция подтверждается судебной практикой (апелляционное определение Иркутского областного суда от 23 мая 2014 года по делу № 33-4140/14).

То же касается и возможности выдела земельного участка в счет доли (долей) в праве общей собственности на земельный участок, который регулируется Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», исходя, в частности, из цели обеспечения максимально эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения в контексте развивающихся отношений собственности, а также реализации в земельных отношениях конституционно значимых начал гражданского законодательства, в том числе его дозволительной направленности и недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела (статья 1 ГК Российской Федерации), на что было указано в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июня 2015 года № 1294-О.

Таким образом, абзац четвертый пункта 1 постановления Совета Министров РСФСР от 27 мая 1991 года № 282, рассматриваемый в системе действующего правового регулирования, вопреки утверждению заявителя, указанных им правоограничений не предполагает, а значит, и с этой точки зрения неопределенность в вопросе о его соответствии Конституции Российской Федерации отсутствует.

3.3. Согласно Земельному кодексу Российской Федерации на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения запрещаются строительство автомобильных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и



других коммуникаций, 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 (подпункт 2 пункта 7 статьи 95).

Вместе с тем, по смыслу подпункта «д» пункта 2 статьи 15 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», допускается строительство соответствующих объектов, если они связаны с обеспечением функционирования расположенных в границах национального парка населенных пунктов. С этим соотносится положение подпункта «д» пункта 1 статьи 15 указанного Федерального закона, который предусматривает выделение в пределах территории национального парка зоны хозяйственного назначения, в границах которой допускается осуществление деятельности, направленной на обеспечение жизнедеятельности граждан, проживающих на территории национального парка.

Содержание предусмотренных на территории национального парка ограничений и запретов, таким образом, зависит от целевого назначения земель, определенного на основании функционального зонирования территории этого национального парка.

Согласно пункту 11 Положения о национальных природных парках Российской Федерации (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 10 августа 1993 года № 769) конкретные особенности, зонирование и режим каждого национального природного парка определяются в положении о нем, утверждаемом государственным органом управления Российской Федерации, в ведении которого находится парк. Таким образом, надлежащее установление конкретного комплекса ограничений и запретов на осуществление хозяйственно-производственных работ, направленных на удовлетворение основных нужд проживающего на территории национального парка населения, и определение географических пределов их действия являются обязанностью компетентных органов исполнительной власти и не могут быть предметом оценки Конституционного Суда Российской Федерации. Проверка правомерности установления

положением о национальном парке соответствующего подзаконного регулирования с точки зрения соответствия федеральному законодательству может быть осуществлена судами общей юрисдикции по правилам административного судопроизводства (например, апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 15 января 2015 года № АПЛ14-643).

3.4. Иные доводы, приводимые в запросе, свидетельствуют о несогласии заявителя с определением территории национального парка «Тункинский» именно в тех границах, которые были установлены постановлением Совета Министров РСФСР от 27 мая 1991 года № 282, и сводятся к утверждению об экономической несостоятельности такого решения. Между тем вопрос о корректировке границ национального парка может быть решен только законодательными и иными нормотворческими органами, поскольку он связан с установлением и исследованием фактических обстоятельств и с оценкой целесообразности оспариваемого правового регулирования, от чего Конституционный Суд Российской Федерации, решающий исключительно вопросы права, должен воздерживаться в силу статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению запроса Главы Республики Бурятия – Председателя Правительства Республики Бурятия, поскольку он не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми такого рода обращения в Конституционный Суд Российской Федерации признаются допустимыми.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель  
Конституционного Суда  
Российской Федерации

№ 2742-О



В.Д.Зорькин