

ВЕРХОВНЫЙ СУД РФ

Административный истец:

Бриних Валерий Александрович

12.03.1964 г.рожд., проживающий по адресу:

385060, г. Майкоп, ст-ца Ханская,

ул. Полевая, 50, тел. 8-918-425-84-35

E-mail: brinikh50@gmail.com

Административный ответчик:

Правительство Российской Федерации

103274, г. Москва, Краснопресненская

набережная, д.2

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ИСКОВОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ

6 марта 2021 года было издано Распоряжение Правительства Российской Федерации № 561-р, опубликованное 13.03.2021 на сайте <http://publication.pravo.gov.ru/> (далее – оспариваемое Распоряжение, копия прилагается). Оспариваемым Распоряжением создан Лагонакский биосферный полигон на части территории Кавказского государственного природного биосферного заповедника (далее – Кавказский заповедник) на землях особо охраняемых территорий и объектов в Майкопском районе Республики Адыгея, а также указаны координаты его границ. Распоряжение подготовлено Министерством природных ресурсов и экологии РФ.

Я работал в Кавказском заповеднике в период 1999-2002 годы, а с 2002 года по настоящее время проживаю в городе Майкопе Республики Адыгея, занимаясь природоохранной деятельностью на общественных началах. С 2019 года у меня начало резко ухудшаться зрение и после длительного лечения 19 июля 2021 года мне была оформлена первая группа инвалидности по зрению (копия справки серия МСЭ-2019 № 2040705 прилагается). Таким образом, из-за своего состояния здоровья я не мог своевременно отслеживать изменения нормативной правовой базы по Кавказскому заповеднику и заниматься иными вопросами природоохранной деятельности. В 2024 году, когда мне стало известно о планируемом посещении Кавказского заповедника Миссией ЮНЕСКО в целях мониторинга состояния Объекта Всемирного природного наследия «Западный Кавказ», я решил поучаствовать в работе этой Миссии, по результатам которой пришел к выводу о том, что в настоящее время границы Лагонакского биосферного полигона не соответствуют тем границам, которые были описаны в Положении о Кавказском заповеднике 2002 года. В связи с этим я сделал запрос в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации и в ответ получил письмо

от 29.11.2024 № 15-50/20889-ОГ за подписью директора Департамента государственной политики и регулирования в сфере развития ООПТ Минприроды России И.Ю. Макановой, в котором она проинформировала меня о том, что современные границы Лагонакского биосферного полигона были установлены Распоряжением Правительства РФ от 06.03.2021 № 561-р, а режим биосферного полигона приведен в Положении о Кавказском заповеднике, утвержденном 21.12.2021 года (копия письма Минприроды России прилагается). Таким образом, я смог получить достоверные сведения о последних изменениях границ и режима Лагонакского биосферного полигона только 29.11.2024 года, когда получил указанное письмо по электронной почте.

В соответствии со статьей 42 Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии, а согласно статьи 58 Конституции РФ каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. В соответствии с частью первой статьи 11 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде. В соответствии со статьей 218 Кодекса административного судопроизводства (часть 1), гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями (включая решения, действия (бездействие) квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии), должностного лица, государственного или муниципального служащего (далее - орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями), если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

Я считаю, что оспариваемым Распоряжением нарушены мои права на благоприятную окружающую среду, так как созданием Лагонакского биосферного полигона на части территории Кавказского заповедника осуществлено, по сути, изменение режима особой охраны Кавказского заповедника в сторону ухудшения его состояния из-за планируемой там хозяйственной и иной деятельности, связанной с созданием круглогодичного горного курорта «Лагонаки». Государственные природные заповедники относятся к общенациональному природному наследию, а Кавказский заповедник, к тому же, является основой Объекта Всемирного природного наследия «Западный Кавказ». Любое изменение режима особо охраняемой природной территории на Лагонакском нагорье по

своим географическим, климатическим, геологическим и иным особенностям этой местности способно негативно повлиять на окружающую среду всей территории Республики Адыгея и соседних районов Краснодарского края. Поэтому любая хозяйственная деятельность на данной территории может существенно нарушить естественный ход природных процессов и явлений, нанести непоправимый ущерб особо охраняемым природным комплексам и объектам. Согласно оспариваемому Распоряжению при создании курорта планируется строительство инфраструктуры горнолыжных трасс, включая линейные объекты, а также вырубка лесных насаждений под строительство гостиниц, инфраструктурных линейных объектов и т.п. Согласно правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвёртый квартал 2011 года, утверждённом Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 14.03.2012 (Определение № 24-Г11-4), строительство и размещение линейных объектов, а также рубка зелёных насаждений на лесных участках, предназначенных для строительства, реконструкции и эксплуатации линейных объектов, невозможны без причинения ущерба особо охраняемой природной территории. Я уверен, что такой вывод Верховного Суда РФ касается не только линейных, но и площадных объектов, планируемых на особо охраняемых природных территориях.

Исходя из вышеприведенного, я пришел к выводу, что оспариваемое Распоряжение нарушает мои права на благоприятную окружающую среду, препятствует ее защите и ограничивает мои возможности по участию в сохранении Кавказского заповедника как самого по себе, так и основной части Объекта Всемирного природного наследия «Западный Кавказ». Свое мнение о незаконности издания оспариваемого Распоряжения подтверждаю следующими обстоятельствами:

1. Нарушение порядка принятия оспариваемого Распоряжения

1.1. Принятие нормативного, по существу, правового акта в форме распоряжения Правительства РФ

Согласно части второй статьи 5 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации. Акты Правительства Российской Федерации по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации. Таким образом, решение о создании Лагонакского биосферного полигона издано в форме ненормативного правового акта, что является нарушением порядка принятия соответствующего правового акта Правительства РФ.

Оспариваемым Распоряжением решено создать Лагонакский биосферный полигон на части территории Кавказского государственного природного биосферного заповедника общей площадью 17264,13 гектара на землях особо

охраняемых территорий и объектов в Майкопском районе Республики Адыгея, приведены границы этой обособляемой территории. Это Решение Правительства РФ подразумевает изменение режима особой охраны территории Кавказского заповедника, то есть затрагивает права и интересы неограниченного круга лиц. Решения Правительства Российской Федерации о создании особо охраняемых природных территорий федерального значения (государственных природных заповедников, национальных парков, государственных природных заказников), об их расширении являются нормативными правовыми актами и издаются в форме постановлений.

При определении нормативности правового акта целесообразно руководствоваться признаками, характеризующими нормативный правовой акт, а также его содержанием.

Так, Конституционным Судом Российской Федерации было указано, что нормативные свойства правового акта обусловлены не одними только его внешними, формальными атрибутами, а должны выявляться, прежде всего, на основе содержательных критериев, которые сводятся к определению того, в частности, оказывает ли правовой акт общерегулирующее воздействие на общественные отношения, содержатся ли в нем предписания о правах и обязанностях персонально не определенного круга лиц – участников соответствующих правоотношений, рассчитан ли он на многократное применение (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.03.2015 № 6-П).

В пункте 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» перечислены признаки, характеризующие нормативный правовой акт, но одновременно отмечено, что признание того или иного акта нормативным правовым зависит от анализа его содержания.

Оспариваемое Распоряжение принято на основе положений ст. 10 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» в редакции от 03.07.2016, действовавшей на момент издания оспариваемого Распоряжения. В частности, законом определялись виды деятельности, допускаемые для осуществления на биосферных полигонах, в т.ч. допускалось исключение из запрета оборота земельных участков на территории заповедников, указанном в статье 27 Земельного кодекса РФ. Таким образом, оспариваемым Распоряжением устанавливались общие для всех правила, ограничивались права и свободы неопределенного круга лиц. Оспариваемое Распоряжение, исходя из его содержания, было рассчитано на неоднократное применение его положений, т.к. подразумевалось длительное функционирование Лагонакского биосферного полигона и создаваемого в его границах курорта «Лагонаки».

Единственным положением в оспариваемом Распоряжении, которое можно отнести к правовой норме ненормативного характера, является пункт 3 оспариваемого Распоряжения: «Минприроды России подготовить и направить в установленном порядке в Росреестр документы (содержащиеся в них сведения) для внесения в Единый государственный реестр недвижимости сведений об установлении границ Лагонакского биосферного полигона Кавказского государственного природного биосферного заповедника». Остальные положения оспариваемого Распоряжения имеют все признаки нормативного правового акта.

Учитывая, что Лагонакский биосферный полигон создан на части территории Кавказского заповедника, фактически территория полигона изъята из общего режима особой охраны заповедника, потому что на этой территории допускается ограниченная хозяйственная деятельность, которая запрещена на остальной территории заповедника. Параметры этой ограниченной хозяйственной деятельности прописаны в отдельном Положении о Лагонакском биосферном полигоне, которое утверждается Минприроды России, как и Положение о Кавказском заповеднике. Поэтому, по общему правилу, изъятие какой-либо особо охраняемой природной территории должно оформляться таким же по форме правовым актом, как и отнесение этой территории к особо охраняемой, причем как создание особо охраняемой природной территории, так и изъятие части этой особо охраняемой природной территории должно осуществляться одним и тем же органом.

1.2. Не проведение общественного обсуждения проекта оспариваемого Распоряжения и его антикоррупционной экспертизы

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 25.08.2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения», на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», созданном для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов и результатах их общественного обсуждения, должны размещаться уведомление о подготовке проекта нормативного правового акта, проект нормативного правового акта, информация о сроках общественного обсуждения уведомления и (или) проекта нормативного правового акта. Список типов нормативных правовых актов, которые не должны размещаться на указанном сайте, приводится в Постановлении Правительства РФ от 25.08.2012 г. № 851. Нормативных актов, касающихся особо охраняемых природных территорий, в списке актов, которые не должны публиковаться, нет.

Кроме того, статьей 2 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», установлена обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

Однако, по вполне понятным причинам, ни широкое общественное обсуждение проекта оспариваемого Распоряжения, ни его антикоррупционная экспертиза не проводились. Как мне представляется, именно с этой целью Правительством Российской Федерации было решено принять правовой акт о создании Лагонакского биосферного полигона в форме Распоряжения, т.е. правовой акт ненормативного характера. Видимо, учитывалось такое неблагоприятное обстоятельство, как широкая общественная кампания против изменения режима части Кавказского заповедника, позволяющего развивать на этой территории индустриальные формы туризма и спорта. Косвенно это подтверждается информацией из письма Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 04.12.2024 № 01-15-27/49751 за подписью Министра А.А Козлова о том, что «во исполнение пункта 6 протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Абрамченко от 10 июля 2020 г. № ВА-П11-44пр Минприроды России было поручено внести в установленном порядке в Правительство Российской Федерации исключительно проект распоряжения Правительства Российской Федерации о создании биосферного полигона. Необходимо отметить, что Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851, регулируется общественное обсуждение проектов постановлений Правительства Российской Федерации. При этом общественное обсуждение проектов актов Правительства Российской Федерации по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющих нормативного характера, Правилами не предусмотрено. В этой связи общественное обсуждение проекта распоряжения не проводилось. По той же причине проект оспариваемого Распоряжения не подлежал антикоррупционной экспертизе в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Таким образом, принятие правового акта Правительства Российской Федерации о создании Лагонакского биосферного полигона было осуществлено в форме Распоряжения вполне сознательно, с умыслом сократить сроки подготовки проекта правового акта за счет непредставления проекта такого правового акта на широкое общественное обсуждение и необязательность его антикоррупционной экспертизы. Кроме того, разработчики проекта оспариваемого Распоряжения получали возможность не учитывать замечания и предложения, которые неизбежно поступили бы в их адрес от заинтересованных граждан и их общественных объединений. Т.е., в нарушение решений Конституционного суда РФ, Правительством РФ была применена форма ненормативного правового акта, противоречащая содержанию данного акта.

2. Оспариваемое Распоряжение не учитывает факта наличия на этой территории биосферного полигона, уже существовавшего до 2021 года

Правовая конструкция оспариваемого Распоряжения однозначно определяет его смысловое содержание, указывая на то, что речь идет о создании биосферного полигона там, где до этого ничего подобного не было. В противном случае в оспариваемом Распоряжении следовало бы говорить об упразднении прежнего биосферного полигона и только потом о создании нового, либо указывать на изменение границ и режима нового биосферного полигона. Поэтому оспариваемое Распоряжение противоречит ранее принятым правовым актам, действующим как до принятия оспариваемого Распоряжения, так и сейчас, уже после его принятия.

Постановление Правительства Республики Адыгея от 13.08.1992 года № 234 «О передаче Кавказскому государственному биосферному заповеднику высокогорного пастбища Лагонаки» было принято согласно осуществлявшейся тогда процедуре организации заповедных территорий, прописанной в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19.12.1991 года № 2060-1 (пункт 4 ст. 61). В соответствии со своей компетенцией РСФСР тогда делегировала свои права относительно выделения земель природно-заповедного фонда дополнительно и республикам в составе Федерации, в том числе и Республике Адыгея. Заповедники, в соответствии со ст. 61 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», образовывались как Правительством Российской Федерации, так и Советами Министров республик в составе Российской Федерации. Право Правительства Республики Адыгея в период 1991-1995 годов самостоятельно принимать подобные решения подтверждается прямым указанием в пункте 4 ст. 61 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» на необходимость представления проекта решения специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации или республик в составе Российской Федерации (в соответствии с тем, на каком уровне принимается решение). Такой порядок действовал очень короткий период, с 1991 года по 1995 год, пока не вышел Федеральный Закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», которым устанавливалась в этом вопросе исключительная компетенция Правительства Российской Федерации.

В обосновании к Постановлению Правительства Республики Адыгея от 13.08.1992 года № 234 «О передаче Кавказскому государственному биосферному заповеднику высокогорного пастбища Лагонаки» прямо указывается на то, что возвращаемая Кавказскому заповеднику территория должна иметь статус биосферного полигона и использоваться для ограниченного контролируемого выпаса скота и рекреационного использования данной территории. В 2001 году был разработан проект Положения о ФГБУ «Кавказский государственный природный биосферный заповедник», которое было утверждено Минприроды России 19.07.2002 года. Согласно п. 3.5. этого Положения, в границах территории заповедника в соответствии со статьей 10 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» выделяется территория биосферного

полигона, режим особой охраны и использования которого определяется Положением о нем (Приложение № 5).

Таким образом, нарушен не только порядок принятия решения Правительством РФ о создании Лагонакского биосферного полигона, но и отсутствует в нем правовая норма об изменении границ и режима уже существовавшего до этого Лагонакского биосферного полигона. В соответствии с п. 63 Постановления Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 18.11.2024) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации», экспертное заключение Аппарата Правительства на проект акта должно содержать оценку соблюдения требований настоящего Регламента при внесении проекта акта. Подготовка и оформление экспертных заключений осуществляются в соответствии с Инструкцией по делопроизводству в Аппарате Правительства. Поэтому, мне кажется весьма маловероятным, что экспертиза проекта оспариваемого Распоряжения не выявила несоответствия формы и правовой конструкции оспариваемого Распоряжения его нормативному содержанию и отсутствия в нем положения об отмене или изменении границ биосферного полигона, существовавших до принятия оспариваемого Распоряжения. Допускаю, что экспертиза проекта оспариваемого Распоряжения вообще не проводилась или была проведена ненадлежащим образом.

3. Нарушения федеральных законов оспариваемым Распоряжением

3.1. Нарушение Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее ФЗ «Об ООПТ»).

В 2016 году часть вторая статьи 10 указанного Федерального закона была дополнена поправкой: «в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации биосферные полигоны могут быть созданы на части территории государственных природных заповедников». При этом еще до 2016 года в указанной статье имелась часть 4, согласно которой на специально выделенных федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится государственный природный биосферный заповедник, участках биосферного полигона государственного природного биосферного заповедника для обеспечения предусмотренных положением об этом полигоне видов деятельности, развития познавательного туризма, физической культуры и спорта допускается размещение объектов капитального строительства и связанных с ними объектов инфраструктуры, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации для каждого биосферного полигона государственного природного биосферного заповедника. Таким образом, дополнение части второй указанной статьи правовой нормой о возможности создания биосферного полигона на части территории государственного природного биосферного заповедника в диспозиции с частью четвертой этой же статьи позволяет осуществлять застройку территории государственного природного биосферного заповедника объектами капитального строительства и связанных с ними объектами инфраструктуры, если решением

Правительства Российской Федерации эта территория была отнесена к биосферному полигону. При этом предварительную оценку возможного вреда, причиненного особо охраняемым природным комплексам и объектам в результате их включения в биосферный полигон, проводить не обязательно, т.к. в статье 11 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» отсутствует такой объект экологической экспертизы как проекты нормативных актов о создании биосферных полигонов государственных природных биосферных заповедников. Об этом четко сказано в вышеприведенном письме Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 04.12.2024 № 01-15-27/49751 за подписью Министра А.А Козлова. Следует отметить, что 15 октября 2016 года Президент Российской Федерации издал Поручение Пр-1333, которым поручил Правительству Российской Федерации определить порядок и критерии принятия решения о создании биосферных полигонов в границах государственных природных заповедников, предусмотрев проведение государственной экологической экспертизы проектов таких решений, их широкое общественное обсуждение и представление на рассмотрение Президента РФ. Однако это Поручение не было выполнено, а в статью 11 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» данная норма не была введена.

Таким образом, включение в 2016 году в часть вторую статьи 10 ФЗ «Об ООПТ» правовой нормы о создании на части территории государственного природного заповедника биосферного полигона решением Правительства Российской Федерации без внесения проектов таких решений в перечень объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня позволяло Правительству Российской Федерации самостоятельно, без участия общественности и без проведения предварительной государственной экологической экспертизы, создавать биосферные полигоны на любой части заповедных земель, в том числе размещать там объекты капитального строительства и связанные с ними объекты инфраструктуры согласно перечню, определяемому все тем же Правительством Российской Федерации.

Вполне возможна ситуация, когда при создании биосферного полигона без участия общественности и проведения процедуры государственной экологической экспертизы будет допущена ошибка и на полигоне, который в общем смысле можно отнести к специально выделенным участкам частичного хозяйственного использования, будут размещены объекты капитального строительства и осуществляться иная деятельность при наличии на этих участках естественных экологических систем, природных комплексов и объектов, являющихся средой обитания объектов растительного и животного мира, ради сохранения которых создавался государственный природный заповедник. Такое противоречие правовой норме, указанной в части четвертой статьи 9 ФЗ «Об ООПТ», уже произошло в случае с созданием Лагонакского биосферного полигона, когда на земельном участке с кадастровым номером 01:04:5901003:168, отведенном под развитие всесезонного горного курорта «Лагонаки», оказались места произрастания

(обитания) многих редких и исчезающих видов растений и животных включая внесенные в Красную книгу Российской Федерации и региональные красные книги, ради сохранения которых создавался Кавказский заповедник, а также в 1999 году была учреждена номинация Объекта Всемирного Природного Наследия «Западный Кавказ».

3.2. Нарушения Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» (далее ФЗ «О животном мире»).

В соответствии с абзацем пятым статьи 24 ФЗ «О животном мире», действия, которые могут привести к гибели, сокращению численности или нарушению среды обитания объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, Красную книгу субъекта Российской Федерации, не допускаются.

На территории Лагонакского нагорья чрезвычайно высоко биологическое разнообразие растительного и животного мира. ФГБУ «Кавказский государственный природный биосферный заповедник» регулярно проводит научные исследования на этой территории, фиксируя полученные результаты в ежегодных отчетах, называемых «Летопись природы Кавказского заповедника». В период 2013-2015 годов ФГБУ организовало целый комплекс научных исследований природы Лагонакского нагорья и прилегающих к нему территорий, которыми в то время руководил истец в качестве директора Частного учреждения «Институт региональных биологических исследований». О значимости Лагонакского нагорья для сохранения биологического разнообразия свидетельствуют следующие результаты исследований: на небольшом участке площадью около 1500 га, именуемом как пастбище Лагонаки, насчитывается только мхов 70 видов, лишайников – 325 видов. Из фауны беспозвоночных животных на этой территории обитают не менее 123-х видов жесткокрылых насекомых и 64 вида паукообразных. Высока доля редких и исчезающих видов растений и животных, занесенных в красные книги различного уровня: грибы – 5 видов, лишайники – 3 вида, мхи – 1 вид, покрытосеменные – 14 видов, беспозвоночные животные – 17 видов, пресмыкающиеся – 2 вида, птицы – 6 видов (Заключение Частного учреждения «Институт региональных биологических исследований» прилагается). При этом на данной территории планируется создать горнолыжный всесезонный курорт с высокой плотностью лыжных трасс, подъемников и прочей инфраструктуры. Поэтому очевидно, что среде обитания растительного и животного мира, особенно видов, занесенных в Красные книги, будет нанесен существенный вред. Согласно статье С.А. Литвинской и Т.В. Акатовой «Природоохранные проблемы при туристическом освоении горных территорий на примере Лагонакского нагорья (Западный Кавказ)», опубликованной в сборнике материалов XII Международной научно-практической конференции «Туристско-рекреационный комплекс в системе регионального развития» (Краснодар, 2024. – С. 124-128) на территории, отведенной под строительство курорта «Лагонаки», отмечено 145 таксонов, занесенных в Красные книги, из них 34 вида в Красную книгу РФ. В журнале «Вестник Краснодарского регионального

отделения Русского географического общества» (Выпуск 12. – Краснодар, 2024. – С. 240-250) опубликована статья авторов Т.В. Акатовой, Б.А. Закопайко, С.А. Литвинской и др. «Охраняемые виды растений, грибов и животных на территории планируемого курорта «Лагонаки» (Республика Адыгея): современное состояние и проблемы сохранения», в которой подчеркивается, что Лагонакское нагорье является природным изолятом с ограниченным числом внешних источников колонизации, и поэтому любое, даже случайное локальное вымирание популяций или видов в его пределах будет иметь необратимый характер. Всего на плато Лагонаки отмечено 145 таксонов, занесённых в Красные книги, включая 60 видов сосудистых растений, 2 вида мхов, 6 видов грибов, 19 видов лишайников, 36 видов беспозвоночных животных, 3 представителя герпетофауны, 16 видов птиц и 3 вида млекопитающих. Из них в Красную книгу РФ занесено 34 вида (23% от общего числа зарегистрированных краснокнижных видов).

Как следует из конструкции вышеприведенной правовой нормы статьи 24 (пятый абзац) ФЗ «О животном мире», подобные действия, которые могут привести к разрушению или уничтожению среды обитания редких видов растений и животных, не допускаются. Значит, создание на территории пастбища Лагонаки горнолыжной инфраструктуры противоречит требованиям законодательства о животном мире.

3.3. Нарушения Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее ФЗ «Об ООС»).

Аналогичное требование о запрете хозяйственной деятельности там, где она угрожает благополучию редких и исчезающих видов растений и животных, а также среде их произрастания (обитания), содержится в статье 60 ФЗ «Об ООС». Согласно части первой статьи 60 настоящего закона, растения, животные и другие организмы, относящиеся к видам, занесенным в красные книги, повсеместно подлежат изъятию из хозяйственного использования. Запрещается деятельность, ведущая к сокращению численности этих растений, животных и других организмов и ухудшающая среду их обитания.

Таким образом оспариваемым Распоряжением создан Лагонакский биосферный полигон, основной задачей которого, в соответствии с пунктом 4 оспариваемого Распоряжения является рекреационное освоение этого полигона, имеющее признаки индустриального масштаба, что неизбежно приведет к существенному причинению вреда особо охраняемым природным комплексам и объектам, включая редкие и исчезающие виды растений и животных, а также вызовет необратимые изменения как рельефа данной местности, так и среды обитания растений и животных.

4. Нарушение международных обязательств Российской Федерации оспариваемым Распоряжением

4.1. Нарушение Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия.

4 декабря 1999 года в список Всемирного Природного Наследия был включен новый объект Всемирного Природного Наследия (далее – ВПН) «Западный Кавказ». В него вошли Кавказский государственный природный биосферный заповедник, его буферная зона и 4 особо охраняемые природные территории регионального значения в границах Республики Адыгея. Номинация Объекта ВПН «Западный Кавказ» была определена согласно двум критериям:

- представляет выдающийся пример ненарушенного протекания важных природных процессов, происходящих в эволюции и развитии экосистем и имеющих огромное значение для науки;

- включает природные ареалы наибольшей важности и значения, необходимые для сохранения в них биологического разнообразия, в том числе исчезающих, редких, эндемичных и реликтовых видов.

Таким образом, с 1999 года у Российской Федерации, как государства-участника Конвенции об охране Всемирного культурного и природного наследия (далее – Конвенция), возникли международные обязательства по сохранению Объекта ВПН «Западный Кавказ», включая каждую его составную часть.

Согласно статье 4 настоящей Конвенции, каждое государство — сторона настоящей Конвенции — признает, что обязательство обеспечивать выявление, охрану, сохранение, популяризацию и передачу будущим поколениям культурного и природного наследия, упоминаемого в статьях 1 и 2, которое расположено на его территории, возлагается прежде всего на него. В соответствии со статьей 5 настоящей Конвенции государства—стороны настоящей Конвенции, по возможности, стремятся, с тем чтобы обеспечить возможно более эффективную охрану и сохранение и возможно более активную популяризацию культурного и природного наследия, расположенного на их территории, в условиях, свойственных каждой стране. Эти меры включают, в том числе, следующее:

с) развивать научные и технические разработки и исследования и совершенствовать методы работы, позволяющие государству устранять опасности, угрожающие его культурному и природному наследию;

д) принимать соответствующие юридические, научные, технические, административные и финансовые меры для выявления, охраны, сохранения, популяризации и восстановления этого наследия.

Поэтому Кавказский заповедник имеет важное международное значение не только как биосферный резерват, осуществляющий свою деятельность в рамках программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера», но и является основной частью номинации Объекта ВПН «Западный Кавказ». На основании международного правового акта (в нашем случае – Конвенции) Российская Федерация обязана сохранять и приумножать Всемирное Природное Наследие в границах объектов, включенных в Список ВПН. С этой точки зрения цели создания Лагонакского биосферного полигона на территории Кавказского заповедника имеют подчиненное значение по отношению к основной цели – сохранение Всемирного Природного Наследия, которая (цель) определяется вышеуказанными критериями

данной номинации. Любое нарушение или угроза нарушения вышеуказанных критериев повлечет за собой включение Объекта ВПН «Западный Кавказ» в список объектов ВПН, находящихся под угрозой, что будет означать нарушение Российской Федерацией своих международных обязательств согласно Конвенции.

До 2016 года положения ФЗ «Об ООПТ» полностью соответствовали международным обязательствам Российской Федерации в части сохранения ВПН. Однако редакцией 03.07.2016 года в часть вторую статьи 10 ФЗ «Об ООПТ» было введено дополнение, разрешающее Правительству Российской Федерации создавать своими решениями биосферные полигоны не только на присоединяемых территориях, но и на уже существующих территориях государственных природных биосферных заповедников. При этом цели таких биосферных полигонов остались все теми же: проведение научных исследований, государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), а также апробирование и внедрение методов рационального природопользования, не разрушающих окружающую среду и не истощающих биологические ресурсы. В частности, согласно оспариваемому Распоряжению в целях рекреационного освоения Лагонакского биосферного полигона Республике Адыгея разрешалось создание на этом полигоне всесезонного горнолыжного курорта «Лагонаки», определялись параметры застройки территории объектами капитального строительства и сопутствующей инфраструктуры, аренда земельных участков и т.п. Согласно правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2011 года, утверждённом Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 14.03.2012 (Определение № 24-Г11-4), строительство и размещение линейных объектов, а также рубка зелёных насаждений на лесных участках, предназначенных для строительства, реконструкции и эксплуатации линейных объектов, невозможны без причинения ущерба особо охраняемой природной территории. Таким образом, дополнение части второй статьи 10 ФЗ «Об ООПТ» возможностью создания биосферных полигонов за счет особо охраняемых природных территорий заповедника вступает в жесткое противоречие с международным обязательством Российской Федерации сохранять Всемирное Природное Наследие, т.е. не причинять ему какой-либо ущерб своими решениями и действиями. Допускаю, что после создания Лагонакского биосферного полигона оспариваемым Распоряжением и принятием нового Положения о ФГБУ «Кавказский государственный природный биосферный заповедник», неотъемлемой частью которого стало новое Положение о Лагонакском биосферном полигоне, в 2022 году указанные изменения в статье 10 ФЗ «Об ООПТ», касающиеся создания и функционирования биосферных полигонов за счет территорий заповедников (части 2-5 статьи 10 ФЗ «Об ООПТ») были упразднены именно по причине противоречия с положениями статьи 37 ФЗ «Об ООПТ». Другого объяснения причин отмены практически всей статьи 10 ФЗ «Об ООПТ» я не вижу. Согласно части первой статьи 37 ФЗ «Об ООПТ», если международным договором Российской Федерации

установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим Федеральным законом, то применяются правила международного договора. В статье 31 Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» установлено, что международные договоры подлежат добросовестному выполнению.

Таким образом, с учетом вышеприведенных обстоятельств, можно с уверенностью утверждать, что оспариваемое Распоряжение не только противоречит международным обязательствам Российской Федерации в рамках Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, но и имеет признаки недобросовестности их исполнения как в части нарушения порядка принятия оспариваемого Распоряжения, так и в части неизбежного наступления негативных последствий нарушения режима особой охраны Кавказского заповедника при создании Лагонакского биосферного полигона за счет его территории.

Согласно пункту 53 Руководства по выполнению конвенции об охране всемирного наследия в редакции 2016 года (далее – Руководство), номинации, представленные в Комитет, должны демонстрировать полное принятие государством–стороной Конвенции обязательства по сохранению номинируемого объекта наследия своими силами. Такое обязательство должно выражаться в форме надлежащих программных, законодательных, научно-технических, административных и финансовых мер, принятых и предлагаемых для охраны объекта и его выдающейся универсальной ценности. Согласно пункту 96 Руководства, охрана и управление объектами всемирного наследия должны гарантировать, что выдающаяся универсальная ценность, в том числе условия целостности и/или подлинности, существовавшие на момент включения в Список, будут поддерживаться или улучшаться в будущем. В соответствии с пунктом 98 Руководства, законодательные и нормативно-правовые меры на национальном и местном уровнях должны обеспечивать защиту объекта от социальных, экономических и других факторов давления или изменений, которые могли бы отрицательно воздействовать на выдающуюся универсальную ценность, включая целостность и/или подлинность объекта. Государства–стороны Конвенции должны также обеспечить полное и эффективное выполнение таких мер.

Оспариваемое Распоряжение, фактически создавшее в 2021 году Лагонакский биосферный полигон на части территории Всемирного Природного Наследия, нарушает международные обязательства Российской Федерации по выполнению Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, что очевидно как из прочтения положений самой Конвенции, так и с точки зрения толкования отдельных положений Конвенции Руководством по выполнению конвенции об охране всемирного наследия.

4.2. Нарушение концептуальных документов международной программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера».

Согласно части первой статьи 10 ФЗ «Об ООПТ» государственные природные биосферные заповедники включаются в международную сеть биосферных резерватов. В соответствии с действующей под эгидой ЮНЕСКО программой «Человек и биосфера», указанные биосферные заповедники имеют свои особенности создания и функционирования, которые регламентируются концептуальными документами, принимаемыми на международном уровне совместными решениями государств-участников программы «Человек и биосфера».

В письме от 23.01.2025 № 906/дмгк за подписью Ответственного секретаря Комиссии Российской Федерации по делам ЮНЕСКО А.А. Алимова отмечено, что разработанной ЮНЕСКО концепцией биосферного резервата предусмотрено его обязательное функциональное зонирование: ядро, буферная зона и зона сотрудничества. Создание дополнительных зон, в том числе «Биосферных полигонов», в границах биосферных резерватов существующей концепцией не предусмотрено.

Таким образом, положения статьи 10 ФЗ «Об ООПТ» до 2022 года не соответствовали концепции биосферного резервата, принятой ЮНЕСКО. Допускаю, что именно это обстоятельство стало одним из оснований упразднения частей 2-5 статьи 10 ФЗ «Об ООПТ», чтобы привести ее содержание в соответствие с частью первой статьи 37 ФЗ «Об ООПТ». Поэтому оспариваемое Распоряжение, основанное на правовых нормах, несоответствующих международным обязательствам Российской Федерации, является незаконным и подлежит отмене.

Подытоживая вышеизложенные аргументы, руководствуясь п. 2 ст. 21, Главой 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, я прошу Суд:

1. Признать настоящее заявление обоснованным.
2. Признать незаконным и подлежащим отмене с момента его издания Распоряжение Правительства РФ от 6 марта 2021 года № 561-р о создании Лагонакского биосферного полигона.
3. Структуру Кавказского государственного природного биосферного заповедника привести в соответствие с концепцией биосферных резерватов программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера».

Истец освобожден от уплаты государственной пошлины на основании подпункта 2 пункта 2 статьи 333.36 Налогового кодекса РФ как инвалид первой группы по зрению (копия справки-подтверждения прилагается).

Приложения:

1. Копии административного искового заявления – на 8-ми л. в 1 экз.
2. Копия справки серия МСЭ-2019 № 2040705 – на 1-м л. в 2-х экз.

3. Копия Распоряжения Правительства Российской Федерации № 561-р – на 2-х л. в 1 экз.

4. Копия письма Минприроды России от 29.11.2024 № 15-50/20889-ОГ – на 2-х л. в 2-х экз.

5. Копия письма Минприроды России от 04.12.2024 № 01-15-27/49751 – на 2-х л. в 2-х экз.

6. Копия Постановления Правительства Республики Адыгея от 13.08.1992 года № 234 «О передаче Кавказскому государственному биосферному заповеднику высокогорного пастбища Лагонаки» и обоснование к нему – на 2-х л. в 2-х экз.

7. Копия Положения о ФГБУ «Кавказский государственный природный биосферный заповедник», утвержденного Минприроды России 19.07.2002 года – на 8-ми л. в 2-х экз.

8. Заключение ЧУ «Институт региональных биологических исследований» – на 2-х л. в 2-х экз.

9. Копия статьи С.А. Литвинской и Т.В. Акатовой «Природоохранные проблемы при туристическом освоении горных территорий на примере Лагонакского нагорья (Западный Кавказ)» – на 3-х л. в 2-х экз.

10. Копия статьи Т.В. Акатовой, Б.А. Закопайко, С.А. Литвинской и др. «Охраняемые виды растений, грибов и животных на территории планируемого курорта «Лагонаки» (Республика Адыгея): современное состояние и проблемы сохранения» – на 8-ми л. в 2-х экз.

11. Копия письма МИД России от 23.01.2025 № 906/дмгк – на 2-х л. в 2-х экз.

Административный истец



В.А. Бриних

21.02.2025г.