

по делу о проверке конституционности абзаца четвертого пункта 1 Постановления Совета Министров РСФСР "О создании Прибайкальского национального парка в Иркутской области" в связи с запросом Правительства Иркутской области

Постановление · № 23-П · от 28.05.2025 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности абзаца четвертого пункта 1 Постановления Совета Министров РСФСР "О создании Прибайкальского национального парка в Иркутской области" в связи с запросом Правительства Иркутской области

город Санкт-Петербург 28 мая 2025 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, М.Б.Лобова, Н.В.Мельникова, В.А.Сивицкого, руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47 1, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности абзаца четвертого пункта 1 Постановления Совета Министров РСФСР "О создании Прибайкальского национального парка в Иркутской области".

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Правительства Иркутской области. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое в запросе нормативное положение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика М.Б.Лобова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Согласно абзацу четвертому пункта 1 Постановления Совета Министров РСФСР от 13 февраля 1986 года № 71 "О создании Прибайкальского национального парка в Иркутской области" (далее также - Постановление 1986 года) в состав Прибайкальского национального парка (далее также - Парк) при его создании включено 112 000 гектаров земель сельскохозяйственных предприятий Госагропрома РСФСР без изъятия их из хозяйственной эксплуатации.

1.1. Конституционность приведенной нормы оспаривает Правительство Иркутской области, по мнению которого включение в состав Парка сельскохозяйственных земель без их изъятия из хозяйственной эксплуатации влечет - в рамках действующего порядка охраны национальных парков и в ситуации неопределенности правового режима использования данных земель - игнорирование интересов правообладателей земельных участков и серьезные ограничения в реализации ими своих прав.

Заявитель указывает, что текущее регулирование препятствует предоставлению вновь образованных земельных участков из состава данных земель гражданам и юридическим лицам, использованию ими уже существующих участков для допустимой и совместимой с целями и

задачами Парка деятельности. Кроме того, исключается аренда земельных участков из состава данных земель для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства и их предоставление под строительство в том числе социальных и культурно-досуговых объектов и под индивидуальное жилищное строительство. Тем самым существенно затрудняется решение вопросов, относящихся к компетенции местного самоуправления, что негативно сказывается на положении граждан, проживающих на включенных в состав Парка территориях Иркутского, Ольхонского и Слюдянского районов. Не ставя под сомнение необходимость особого внимания государства и общества к защите озера Байкал, Правительство Иркутской области полагает, что оспариваемая норма нарушает баланс публичных и частных интересов применительно к владению, пользованию и распоряжению землями, включенными в состав Парка, препятствует ведению в их границах общественно и экологически оправданной деятельности, сохранению традиционного уклада жизни и хозяйствования проживающего там населения.

В связи с этим Правительство Иркутской области просит признать оспариваемую норму не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 9, 19 (часть 2), 36 (части 1 и 2) и 55 (часть 3).

1.2. Как подчеркнул Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 8 декабря 2015 года № 2742-О, в его компетенцию не входит оценка того, насколько оправдано определение территории национального парка в тех или иных границах. Этот вопрос, а равно и вопрос о разграничении в пределах национального парка различных функциональных зон могут быть решены только законодательными и иными нормотворческими органами, поскольку они связаны с установлением и исследованием фактических обстоятельств и с оценкой целесообразности оспариваемого 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".

Проблема же прекращения права частной собственности на земельные участки в пределах Прибайкальского национального парка в судебном порядке, о чем также ведет речь Правительство Иркутской области в своем запросе, не касается применения оспариваемой нормы. Вопросы прав на земельные участки, предоставленные гражданам для личных нужд и находящиеся частично или полностью в границах особо охраняемой природной территории федерального значения, были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации в Постановлении от 28 января 2025 года № 3-П при проверке конституционности ряда норм гражданского законодательства применительно к иному национальному парку, в состав которого земли сельскохозяйственного назначения без их изъятия из хозяйственной эксплуатации не включались. Выявленный в названном Постановлении конституционно-правовой смысл действующего законодательства в рамках предмета, рассмотренного Конституционным Судом Российской Федерации в указанном деле, сохраняет силу и является общеобязательным.

Принимая запрос Правительства Иркутской области к рассмотрению, Конституционный Суд Российской Федерации обнаружил неопределенность в вопросе о конституционности оспариваемой нормы (часть вторая статьи 36 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"), а именно насколько предписанный ею во взаимосвязи с иными нормативными актами правовой режим указанных в ней земель поддерживает конституционный баланс частных и публичных интересов, гарантируя при этом устойчивое и экологически совместимое использование соответствующих территорий в интересах проживающих на них граждан, а также государства и общества в целом.

Исходя из этого, а также с учетом требований статей 36, 74, 84 и 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является абзац четвертый пункта 1 Постановления 1986 года в той мере, в какой на его основании в системе

действующего правового регулирования решаются вопросы о правовом режиме хозяйственной эксплуатации включенных в состав Парка земель сельскохозяйственного назначения - бывших земель сельскохозяйственных предприятий Госагропрома РСФСР.

2. Согласно Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, которые признаются и защищаются равным образом (статья 8, часть 2; статья 9). 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; условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (статья 36, части 2 и 3). Регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экономического и экологического развития отнесены Конституцией Российской Федерации к ведению федерального уровня публичной власти (статья 71, пункты "в", "е"), а защита прав и свобод человека, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, природопользование, сельское хозяйство, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, земельное законодательство и законодательство об охране окружающей среды - к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункты "б", "в", "д", "к" части 1).

С конституционными предписаниями, которые предполагают разнообразие форм собственности на землю и относят особо охраняемые природные территории к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, согласуется и разделение на особо охраняемые природные территории федерального, регионального и местного значения. Одна из важных задач государства в этой сфере общественных отношений - предотвращение и 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 (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 30 сентября 2010 года № 1421-О-О и от 8 декабря 2015 года № 2742-О).

Земли особо охраняемых природных территорий исключительно важны для государства и общества, статус особо охраняемых природных территорий федерального значения дополнительно подчеркивает их значимость. Юридическое оформление их правового режима сопряжено с необходимостью охраны природы и рационального использования природных ресурсов (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 января 2025 года № 3-П). Во взаимосвязи со статьями 1 (часть 1), 2, 5 (часть 3), 7 (часть 1), 18, 55 (часть 3), 76 (части 1 и 2) и 132 (часть 3) Конституции Российской Федерации это требует от федерального законодателя создать нормативное регулирование, которое должно на основе принципов равенства, справедливости и соразмерности обеспечить согласование режима охраны данных территорий с жизнедеятельностью населения, проживающего в их границах и в прилегающих местностях, поскольку такая жизнедеятельность неразрывно связана с использованием земли, ее поверхности и полезных свойств. Вводимое регулирование должно обеспечить определение и разграничение полномочий всех уровней единой системы публичной власти с учетом присущих им в силу Конституции Российской Федерации задач, а равно и создание организационно-правовых и финансовых механизмов их слаженного взаимодействия (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 2023 года № 27-П).

Специальный правовой режим особо охраняемой природной территории федерального значения влечет не только изменение условий реализации прав и свобод граждан, проживающих на данной территории, но и особенности реализации публичных полномочий органами государственной власти и органами местного самоуправления на данной территории. Это обусловлено особой ролью

федерального уровня публичной власти в управлении данными территориями, включая нормативное регулирование, в результате чего к ним оказываются не применимы в полной мере формы, методы и способы управления, используемые на других территориях в границах субъекта Российской Федерации. Однако поскольку создание особо охраняемой природной территории федерального значения не снимает с органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления обязанности по решению задач, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения, проживающего на данной территории или на смежных с ней территориях, и не влечет возложения таких задач исключительно на федеральный уровень публичной власти, постольку федеральный законодатель, в силу прежде всего статей 2, 5 (части 3 и 4), 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, обязан осуществить специальное разграничение полномочий между уровнями публичной власти в этой ситуации на основе баланса конституционных ценностей - обеспечения реализации прав и свобод населения и защиты природы, сохранения природного и биологического многообразия страны.

3. Постановлением от 13 февраля 1986 года № 71 Совет Министров РСФСР принял предложение Иркутского облисполкома о создании Прибайкальского национального парка с включением в его состав 112 000 гектаров земель сельскохозяйственных предприятий Госагропрома РСФСР без их изъятия из хозяйственной эксплуатации, а производственная деятельность этих предприятий должна была осуществляться на основе научно обоснованных систем земледелия и ведения животноводства и не противоречить задачам Парка (абзацы четвертый и пятый пункта 1). Будучи принятым в условиях актуального в тот период регулирования, Постановление 1986 года носило одновременно исполнительно-распорядительный и нормативный характер. Оно было нацелено на сохранение исключительно ценного природного наследия озера Байкал и на его охрану от неблагоприятных антропогенных воздействий, с одной стороны, и, с другой, на экономически и социально оправданную хозяйственную эксплуатацию - при ее адаптации к целям и задачам Парка - тех земель, которые исторически использовались для сельскохозяйственной деятельности, а также могли быть использованы для нее в будущем без ущерба для сохранения и развития экосистемы озера, включающей прилегающие земли. Принятое регулирование предполагало продолжение сельскохозяйственной деятельности в целях сохранения стабильных условий жизнедеятельности населения на соответствующих территориях при одновременном решении природоохранных задач. Приведенные нормы не претерпели принципиальных изменений и продолжают действовать в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 9 октября 1995 года № 990 . Таким образом, несмотря на преобразование (ликвидацию) сельскохозяйственных предприятий Госагропрома РСФСР, оспариваемое Правительством Иркутской области положение сохраняет свой нормативный смысл именно в той части, в какой предполагает эксплуатацию указанных земель по их целевому назначению в интересах населения соответствующих территорий и общества в целом. Данная норма выступает тем самым в качестве нормы-гарантии, которая без ее изменения или отмены в установленном порядке не может быть лишена своего практического смысла. Реализация же этой нормы может быть эффективной и жизнеспособной лишь в сопряжении с действующей системой регулирования, создание которой в силу предусмотренного Конституцией Российской Федерации распределения полномочий - а также поскольку ограничение прав устанавливается в силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации именно федеральным законом - является обязанностью прежде всего федерального законодателя.

4. Осуществляя правовое регулирование особо охраняемых природных территорий, федеральный законодатель предусмотрел в пункте 6 статьи 95 Земельного кодекса Российской Федерации и пункте 2 статьи 12 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях", что земли и земельные участки национальных парков находятся в федеральной собственности и предоставляются федеральным государственным бюджетным учреждениям, осуществляющим управление национальными парками. При этом в границах

национальных парков также допускается наличие земельных участков иных пользователей и собственников.

Согласно статье 77 Земельного кодекса Российской Федерации землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей (пункт 1); в их составе выделяются, среди прочего, сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, объектами капитального строительства, некапитальными строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции, жилыми домами, строительство, реконструкция и эксплуатация которых допускаются на земельных участках, используемых крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для осуществления своей деятельности, либо на земельных участках, предназначенных для ведения гражданами садоводства для собственных нужд (пункт 2). Уже в силу своего целевого предназначения земли сельскохозяйственного назначения предполагают их хозяйственную эксплуатацию, что, однако, не исключает установления иных особенностей их правового режима, например в природоохранных целях.

Включение в отдельные национальные парки и дальнейшее сохранение в их составе земель, предназначавшихся и использовавшихся в течение длительного времени для ведения сельского хозяйства, без изъятия таковых из хозяйственной эксплуатации согласуется с необходимостью сопряжения, с одной стороны, интереса в создании особого режима поддержания взаимосвязанных экосистем национальных парков и, с другой стороны, не менее значимого интереса в рациональной и экологически совместимой хозяйственной эксплуатации данных земель как основы жизнедеятельности проживающих там граждан, а также в сохранении сельскохозяйственных угодий, представляющих самостоятельную ценность для общества и государства. Подобный подход продиктован, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 28 января 2025 года № 3-П, учетом сложившегося на момент формирования границ национального парка режима законных проживания и жизнедеятельности граждан на отдельных его территориях. С этим соотносится и сделанный в названном Постановлении вывод о допустимости дифференциации законодателем оборотоспособности земель населенных пунктов в зависимости от соотношения их границ с границами особо охраняемых природных территорий, с тем чтобы была сохранена возможность нормального функционирования населенного пункта.

Соответственно, игнорирование предназначения земель сельскохозяйственного назначения при их вхождении в состав земель Прибайкальского национального парка существенным образом изменило бы сложившийся уклад хозяйственной деятельности населения, чему и была призвана воспрепятствовать оспариваемая норма.

Таким образом, несмотря на установленный режим национального парка, включающий ряд конституционно оправданных запретов и иных охранных мер и не содержащий явно выраженного дозволения вести на его территории экономическую деятельность в сфере сельского хозяйства, создание и дальнейшее функционирование конкретного национального парка с включенными в его состав землями сельскохозяйственных предприятий без изъятия их из хозяйственной эксплуатации не должно препятствовать - в системе действующего правового регулирования - ведению такой деятельности гражданами и другими хозяйствующими субъектами при условии ее совместимости с целями и задачами парка. Необходимость же сопряжения задач по охране и экологически совместимому развитию территории парка неизбежно влечет предъявление определенных требований к организации и проведению сельскохозяйственных работ в его пределах. Это фактически означает, что часть затрат на поддержание его экосистемы несут хозяйствующие субъекты, с тем чтобы их деятельность на земельных участках сельскохозяйственного назначения эффективно способствовала поддержанию благоприятной среды обитания и естественным природным процессам в интересах всей экосистемы парка. Сказанное соотносится и с нормой пункта

2 статьи 95 Земельного кодекса Российской Федерации , которая предполагает возможность использования включенных в состав особо охраняемых природных территорий земель и земельных участков с ограничениями в целях защиты природных комплексов от неблагоприятных антропогенных воздействий.

5. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 8 декабря 2015 года № 2742-О , в котором рассматривались созвучные с поставленными в настоящем деле вопросы, специфика правового режима земельных участков, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий, складывается под воздействием системы природоохранных предписаний и запретов, очерчивающих пределы оборотоспособности и допустимые способы эксплуатации этих объектов гражданских прав.

5.1. Статьей 6 Федерального закона от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ "Об охране озера Байкал" запрещены или ограничены виды деятельности, при осуществлении которых оказывается негативное воздействие на уникальную экологическую систему Байкала. В их числе названы химическое загрязнение Байкала или его части, его водосборной площади, связанное со сбросами и с выбросами загрязняющих веществ, использованием пестицидов, агрохимикатов, радиоактивных веществ, эксплуатацией транспорта, размещением отходов производства и потребления; физическое изменение состояния Байкала или его части (изменение температурных режимов воды, колебание показателей уровня воды за пределами допустимых значений, изменение стоков в Байкал); биологическое загрязнение Байкала, связанное с использованием, разведением или акклиматизацией водных биологических объектов, не свойственных экологической системе Байкала, в Байкале и водных объектах, имеющих с ним постоянную или временную связь. На Байкальской природной территории также запрещены строительство новых хозяйственных объектов, реконструкция действующих хозяйственных объектов без положительного заключения государственной экологической экспертизы их проектной документации. Перечень видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, утверждается Правительством Российской Федерации.

Вместе с тем Федеральный закон "Об охране озера Байкал" , а равно и Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" не регулируют правовой режим и пределы разрешенного использования земель сельскохозяйственного назначения, включенных в состав Прибайкальского национального парка. Динамика развития правового регулирования также указывает на отсутствие в федеральных законодательных актах необходимой регламентации по данному вопросу, в то время как регулирование правового режима национальных парков сосредоточено преимущественно на подзаконном уровне.

Так, согласно Типовому положению о государственных природных национальных парках, которое утверждено Постановлением Госплана СССР и Государственного комитета СССР по науке и технике от 27 апреля 1981 года № 77/106 и действовало на момент принятия Постановления 1986 года, режим территории государственных природных национальных парков, расположенной на землях других землепользователей, определяется при образовании парков в соответствии с их задачами, а на ограниченных и специально выделенных участках допускаются традиционные формы хозяйственной деятельности, кустарные и народные промыслы, а также связанные с ними виды пользования отдельными природными ресурсами (пункт 14); на территориях других землепользователей, входящих в состав парков, допускается хозяйственная деятельность, не противоречащая задачам парка (подпункт "г" пункта 15). Пришедшее на смену данному Типовому положению и действующее в настоящее время Положение о национальных природных парках Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 августа 1993 года № 769 , впервые предусмотрело выделение на территориях парков таких функциональных зон, как агроландшафты, предназначенные для ведения сельского хозяйства экологически безвредными методами, и зоны хозяйственного назначения, в пределах которых

ведутся хозяйственно-производственные работы, необходимые для обеспечения функционирования парка и удовлетворения основных нужд проживающего на его территории населения (пункт 6); при этом уточняется, что режим использования земель, включенных в границы парков без изъятия их из хозяйственного пользования, определяется органами исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных образований (пункт 10).

Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" не содержит какого-либо упоминания о функциональных зонах, предназначенных для ведения сельского хозяйства экологически безвредными методами и рекомендуемых Правительством Российской Федерации в Положении о национальных природных парках Российской Федерации, и не регулирует вопросов эксплуатации сельскохозяйственных земель, включенных в границы парков. Внесенные в него федеральными законами от 28 декабря 2013 года № 406-ФЗ, от 3 августа 2018 года № 321-ФЗ и от 30 декабря 2020 года № 505-ФЗ поправки лишь подтвердили возможность наличия в границах национальных парков земельных участков иных собственников и пользователей без изъятия из хозяйственного использования, а также исключили из запрета на отчуждение земель парка те земельные участки, которые расположены в границах населенных пунктов, включенных в состав парка (статьи 12 и 16 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях"). Корреспондирующие изменения об отнесении к землям населенных пунктов тех земель и земельных участков, которые расположены в границах населенных пунктов, включенных в состав особо охраняемых природных территорий, внесены Федеральным законом от 30 декабря 2020 года № 505-ФЗ и в Земельный кодекс Российской Федерации (пункт 2 статьи 95 данного Кодекса).

Использование таких земель и земельных участков ограничено с учетом необходимости защиты природных комплексов от неблагоприятных антропогенных воздействий (статья 95 данного Кодекса и пункт 3 статьи 31 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях").

В отношении же иных земельных участков, в том числе предназначенных для сельскохозяйственного использования и расположенных за пределами указанных населенных пунктов, аналогичных законодательных изменений, равно как и конкретных возможностей и условий их предоставления гражданам и юридическим лицам для сельскохозяйственного производства, предусмотрено не было.

5.2. Установление дифференцированного режима особой охраны (функциональное зонирование) национальных парков возложено на федеральный орган исполнительной власти (пункт 5 статьи 15 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях"), каковым определено Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Постановление Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2010 года № 911). Им должно утверждаться и положение о национальном парке (пункт 4 статьи 12 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях" и пункт 5.2.69 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 года № 1219). Управление же национальными парками вверено федеральным государственным бюджетным учреждениям, созданным в установленном законодательством Российской Федерации порядке (пункт 1 статьи 16 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях"). Положением об особо охраняемой природной территории определяются основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков, расположенных в ее границах, включая предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а в случае ее зонирования основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков предусматриваются таким положением применительно к каждой ее функциональной зоне (пункт 14 статьи 2 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях").

Принятое в соответствии с указанными предписаниями закона Положение о Федеральном государственном учреждении "Прибайкальский национальный парк", утвержденное руководителем Федеральной службы лесного хозяйства России 31 декабря 1997 года, допускает в зоне рекреации и

познавательного туризма при наличии специальных разрешений любительские охоту и рыболовство, сбор грибов, ягод, орехов, выделение участков для заготовки дров, сенокосов, пастбищ, угодий для рыбной ловли (пункт 20). В зоне хозяйственного назначения, куда вошли сельскохозяйственные угодья, допускается производство продукции сельского хозяйства экологически безвредными методами для обеспечения функционирования названного учреждения и потребностей местных жителей (пункт 22 Положения). В отношении же особого режима использования земель сельскохозяйственного назначения в пределах Парка Положение предписывает, что он должен определяться специальным положением, утверждаемым Минприроды России по согласованию с администрацией Иркутской области (пункт 17). Однако в настоящий момент такое специальное положение не утверждено.

5.3. Во исполнение пункта 4 статьи 15 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях" Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2022 года № 1018 утвержден перечень видов экономической и иной деятельности юридических и физических лиц на территориях национальных парков и их охранных зон, подлежащих согласованию с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся национальные парки. В перечень вошли такие виды разрешенной сельскохозяйственной деятельности, как выращивание одно- и многолетних культур, животноводство, рыбоводство, переработка и консервирование мясной продукции, рыбы, ракообразных и моллюсков, фруктов и овощей, производство масел и жиров, молочной продукции, кормов для животных и др. Тем же Постановлением утверждены Правила согласования видов экономической и иной деятельности юридических и физических лиц на территориях национальных парков и их охранных зон. Согласно их пункту 6 целью согласования с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся национальные парки, видов экономической и иной деятельности юридических и физических лиц на территориях парков и их охранных зон является предотвращение или снижение негативного воздействия на данные территории деятельности, осуществление которой допускается законодательством Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях, положением о конкретном парке и положением о его охранной зоне, обеспечение соблюдения установленного режима особой охраны территорий парков и их охранных зон; предмет же указанного согласования состоит в оценке соответствия планируемой экономической и иной деятельности режиму особой охраны соответствующего парка и (или) его охранной зоны.

Этот подзаконный акт последовал за утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 года № 2399 перечнем видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, которым (подпункты "л", "м" пункта 12) из числа запрещенных видов деятельности прямо исключены строительство и реконструкция в границах населенных пунктов объектов для хранения зерна, продуктов его переработки и комбикормового сырья, а также объектов сельскохозяйственного производства и производства пищевых продуктов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и отнесенных к объектам II категории в соответствии со статьей 4 2 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды".

Эти подзаконные акты, дополнившие систему регулирования, в рамках которой действует оспариваемая норма, призваны способствовать контролю за совместимостью предлагаемых гражданами и другими хозяйствующими субъектами видов деятельности с целями и задачами национального парка. Вместе с тем их принятие лишь частично восполнило пробелы нормативного регулирования правового режима хозяйственного использования сельскохозяйственных земель, включенных в состав Прибайкальского национального парка, в результате чего согласование и осуществление разрешенных подзаконными актами видов экономической и иной деятельности на функционально предназначенных для этого территориях Парка остается существенно затрудненным.

6. Исследуемая система правового регулирования претерпела в последнее десятилетие - после принятия Конституционным Судом Российской Федерации Определения от 8 декабря 2015 года № 2742-О - существенное развитие, как свидетельствует описанное выше совершенствование земельного и природоохранного законодательства. В частности, во входящих в состав национальных парков населенных пунктах изменился правовой режим имеющихся земельных участков иных пользователей и собственников и сняты ограничения на оборот недвижимости, разрешена рекреационная деятельность в границах зоны хозяйственного назначения, введена процедура согласования видов экономической и иной деятельности юридических и физических лиц на территориях парков и их охранных зон.

Тем не менее до настоящего времени не решены требующие именно законодательного регулирования вопросы о правовом режиме хозяйственной эксплуатации находящихся в пределах национальных парков земель сельскохозяйственного назначения - бывших земель сельскохозяйственных предприятий Госагропрома РСФСР, включая вопросы о разграничении и осуществлении в этой сфере соответствующих полномочий органов государственной власти Российской Федерации и Иркутской области, полномочий органов местного самоуправления, - с учетом того, что именно федеральный закон как нормативный акт общего действия, регулирующий ключевые вопросы совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов власти, и тем самым разграничивает эти полномочия (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 года № 1-П).

Отсутствие же подобного регулирования в федеральном законодательстве несет риск автоматического и недифференцированного распространения на данные земли присущих правовому режиму особо охраняемой природной территории родовых запретов, которые препятствуют их рациональному и согласующемуся с целями и задачами Прибайкальского национального парка использованию как основы жизнедеятельности проживающих там граждан, либо, наоборот, ведет к избыточно широкому пониманию задачи сохранить данные земли в хозяйственном обороте, что угрожает полноценному выполнению Парком его природоохранной функции. Все это затрудняет не только устойчивое и экологически совместимое использование земель сельскохозяйственного назначения, включенных в состав Парка, в интересах заинтересованных граждан, но и эффективную охрану данных земель, а потому затрагивает и публичные интересы.

Создание надлежащего правового регулирования - в рамках широкой дискреции законодателя, действующего с учетом присущих национальному парку ограничений и на основе принципов земельного законодательства, включая обязанность использовать сельскохозяйственные земли согласно их целевому назначению (подпункты 8, 10 и 11 пункта 1 статьи 1, абзац второй статьи 42, статьи 77 и 78 Земельного кодекса Российской Федерации), - способствовало бы не только их защите от деградации и запустения (подпункт 3 пункта 2 статьи 13 и абзац восьмой статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации), но и их рациональному использованию и охране, развитию экологически совместимых методов и технологий неистощительного (органического) сельского хозяйства, направленных на обеспечение благоприятного состояния окружающей среды, укрепление здоровья человека, сохранение и восстановление плодородия почв (часть 1 статьи 41 и пункт 13 части 1 статьи 7 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ "О развитии сельского хозяйства"; пункт 2 статьи 2 Федерального закона от 3 августа 2018 года № 280-ФЗ "Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации").

Таким образом, выявленная в настоящем Постановлении незавершенность законодательного регулирования правового режима хозяйственной эксплуатации включенных в состав Прибайкальского национального парка земель сельскохозяйственного назначения - в контексте общих законодательных ограничений, присущих правовому режиму охраны национальных парков, но

не конкретизированных и не адаптированных применительно к законодательно закреплённой обязанности государства по эксплуатации и охране данных земель в интересах проживающих на них граждан, государства и общества в целом, - приобретает характер конституционно значимого пробела, требующего устранения на основании вытекающих из статей 7 (часть 1), 9 (часть 1), 19 (часть 1), 36 (часть 3), 42, 55 (часть 3), 58, 71 (пункты "в", "д"), 72 (пункты "в", "д" части 1), 75 1, 76 (части 1 и 2) и 132 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципов правовой определенности, разграничения полномочий органов публичной власти и поддержания доверия граждан к закону и действиям государства.

Настоящее Постановление не может при этом рассматриваться как допускающее - до устранения федеральным законодателем и Правительством Российской Федерации указанного пробела в правовом регулировании - автоматическое распространение общего правового режима хозяйственного использования земель сельскохозяйственного назначения на включённые в состав Прибайкальского национального парка земли сельскохозяйственного назначения - бывшие земли сельскохозяйственных предприятий Госагропрома РСФСР.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47 1, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать абзац четвертый пункта 1 Постановления Совета Министров РСФСР от 13 февраля 1986 года № 71 "О создании Прибайкальского национального парка в Иркутской области" не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 36 (часть 3) и 55 (часть 3), в той мере, в какой при включении в состав Прибайкальского национального парка земель сельскохозяйственного назначения - бывших земель сельскохозяйственных предприятий Госагропрома РСФСР с целью осуществления на них производственной деятельности на основе научно обоснованных систем земледелия и ведения животноводства, не противоречащей задачам национального парка, эта норма в системе действующего правового регулирования не обеспечивает определения правового режима хозяйственной эксплуатации данных земель, в том числе с точки зрения разграничения, согласования и осуществления полномочий органов государственной власти Российской Федерации и Иркутской области, а также органов местного самоуправления.
2. Федеральному законодателю и Правительству Российской Федерации надлежит - исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, - внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения.
3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.
4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru).

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 23-П