



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 33-АПГ16-10

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

26 мая 2016 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,

судей Абакумовой И.Д. и Никифорова С.Б.

при секретаре Барулевой О.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Федерального агентства лесного хозяйства о признании частично недействующим постановления Совета депутатов муниципального образования «Морозовское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области» от 24 июля 2014 г. № 19 «Об утверждении генерального плана муниципального образования «Морозовское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области» применительно к г.п. им. Морозова, д. Кошкино, д. Шереметьевка, входящих в состав муниципального образования»

по апелляционной жалобе Совета депутатов муниципального образования «Морозовское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области» на решение Ленинградского областного суда от 2 февраля 2016 г., которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., объяснения представителя Совета депутатов муниципального образования «Морозовское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области» Дудыревой А.В., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, объяснения представителя Федерального агентства лесного хозяйства Кузьминой Е.В., полагавшей, что апелляционная жалоба не подлежит удовлетворению, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Засеевой Э.С., полагавшей, что решение суда является законным и не подлежит отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Советом депутатов муниципального образования «Морозовское городское поселение Всевожского муниципального района Ленинградской области» принято постановление от 24 июля 2014 г. № 19 «Об утверждении генерального плана муниципального образования «Морозовское городское поселение Всевожского муниципального района Ленинградской области» применительно к г.п. им. Морозова, д. Кошкино, д. Шереметьевка, входящих в состав муниципального образования» (далее – Постановление № 19).

Решение № 19 размещено 24 июля 2014 г. на официальном сайте Администрации муниципального образования «Морозовское городское поселение Всевожского муниципального района Ленинградской области» «www.adminmgr.ru».

Федеральное агентство лесного хозяйства (далее – Рослесхоз) обратилось в Ленинградский областной суд с административным исковым заявлением, уточненным в ходе рассмотрения дела, о признании не действующим Постановления № 19 в части включения в границы населенных пунктов лесных участков Морозовского участкового лесничества Всевожского лесничества Всевожского района Ленинградской области в кварталах 138 (часть), 140 (часть), 152 (часть), 159 (часть), 161 (часть), 162 (часть), 164, 165 (часть), 166 (часть), 168 (часть), 169, 170, 174-177 (часть), 178, 181, 190 (часть).

Рослесхоз полагает, что оспариваемый акт не соответствует Земельному кодексу Российской Федерации (далее – ЗК РФ), Лесному кодексу Российской Федерации (далее – ЛК РФ), Градостроительному кодексу Российской Федерации (далее – ГрК РФ), Федеральному закону от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее – Закон № 172-ФЗ), постановлению Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 736 «Об утверждении положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства» (далее – Постановление № 736), постановлению Правительства Российской Федерации от 24 марта 2007 г. № 178 «Об утверждении Положения о согласовании проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации» и приказу Министерства регионального развития Российской Федерации от 27 февраля 2012 г. № 69 «Об утверждении порядка согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования муниципальных образований».

В обоснование заявленного требования административный истец указал, что находящиеся в федеральной собственности лесные участки Постановлением № 19 включены в границы муниципального образования «Морозовское городское поселение Всевожского муниципального района

Ленинградской области» (далее – Морозовское городское поселение) без согласования проекта генерального плана с Рослесхозом. Таким образом, оспариваемым актом изменено целевое назначение и правовой режим земель лесного фонда, что препятствует осуществлению полномочий органов федеральной власти по управлению землями лесного фонда, охране, защите и воспроизводству лесов.

Решением Ленинградского областного суда от 2 февраля 2016 г. административное исковое заявление Рослесхоза удовлетворено в полном объеме. Генеральный план муниципального образования «Морозовское городское поселение Всевожского муниципального района Ленинградской области» применительно к г.п. им. Морозова, д. Кошкино, д. Шереметьевка, входящих в состав муниципального образования», утвержденный Постановлением № 19, признан недействующим в оспариваемой части со дня вступления решения суда в законную силу.

В апелляционной жалобе Совет депутатов Морозовского городского поселения просит решение суда отменить в связи с существенными нарушениями судом норм материального и процессуального права и принять по административному делу новое решение.

Рослесхозом, и прокуратурой Ленинградской области поданы возражения на апелляционную жалобу.

Лица, участвующие в деле, своевременно и надлежащим образом извещены о времени и месте рассмотрения жалобы.

Суд апелляционной инстанции рассмотрел административное дело в соответствии с частью 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Генеральный план поселения является документом территориального планирования муниципального образования, который утверждается представительным органом местного самоуправления поселения (пункт 1 части 1 статьи 8, пункт 2 части 1 статьи 18, часть 1 статьи 24 ГрК РФ).

Согласно пункту 20 части 1 статьи 14, части 1 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) утверждение генерального плана поселения относится к вопросам местного значения городского поселения, по которым принимаются муниципальные правовые акты.

Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, указанному федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации (часть 4 статьи 7 Закона № 131-ФЗ).

Как установлено судом и усматривается из материалов дела, Постановление № 19 принято уполномоченным органом в установленной форме, подписано главой муниципального образования и официально опубликовано (статьи 16, 18, 24, 37 и 38 Устава Морозовское городское

поселение).

Согласно пункту 1 части 1 статьи 84 ЗК РФ утверждение или изменение генерального плана поселения, отображающего границы населенных пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования, является установлением или изменением границ населенных пунктов.

При этом установление или изменение границ населенных пунктов, а также включение земельных участков в границы населенных пунктов либо исключение земельных участков из границ населенных пунктов является переводом земель населенных пунктов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию либо переводом земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли населенных пунктов (часть 1 статьи 11 Закона № 172-ФЗ).

Подготовка проекта генерального плана поселения предусматривает его обязательное согласование с уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном этим органом (часть 8 статьи 24 ГрК РФ), в указанных в статье 25 ГрК РФ случаях.

В частности, такое согласование требуется, если в соответствии с названным проектом предусматривается включение в границы населенных пунктов (в том числе образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения, городского округа, земельных участков из земель лесного фонда (пункт 2 части 1 статьи 25 ГрК РФ).

Порядок согласования проекта генерального плана установлен приказом Министерства регионального развития Российской Федерации (далее – Минрегион России) от 27 февраля 2012 г. № 69 «Об утверждении порядка согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования муниципальных образований» (далее – Приказ № 69).

Вместе с тем как следует из раздела 2 названного порядка, Минрегион России наделяется организационными полномочиями по подготовке сводного заключения на проект документа территориального планирования на основании заключений федеральных органов, уполномоченных на осуществление функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующих сферах деятельности.

Согласно пункту 1 положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденного Постановлением. № 736, Рослесхоз является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях), а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений.

До 1 января 2015 г. в соответствии с пунктом 4 названного постановления Правительства Российской Федерации к полномочиям Рослесхоза относилось согласование включения земельных участков земель лесного фонда в границы

населенных пунктов. Кроме того, подпунктом 5.4.3 указанного положения за Рослесхозом сохранены полномочия по рассмотрению проектов генеральных планов поселений и подготовке заключений в пределах своей компетенции.

Следовательно, Рослесхоз является федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным осуществлять согласование включения земельных участков из состава земель лесного фонда в границы населенных пунктов и изменение категории земель, которое оформляется путем подготовки заключений.

В том случае, если имеется отрицательное заключение Рослесхоза на проект генерального плана поселения, то соблюдение органом местного самоуправления процедур согласования, в том числе, утверждение документа территориального планирования при квалифицированном молчании уполномоченного органа исполнительной власти (части 7 и 8 статьи 25 ГрК РФ) само по себе не подтверждает соблюдение порядка принятия генерального плана городского поселения.

Иной подход означал бы, что достижение целей правоотношений по такому согласованию, направленных на охрану и защиту лесного фонда, основывающихся на принципах использования лесов с учетом их глобального экологического значения (пункт 3 статьи 1 ЛК РФ) и осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности (пункт 9 статьи 2 ГрК РФ) не является обязательным.

Лесной фонд ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим. Правовое регулирование отношений, связанных с использованием лесных ресурсов, основывается на принципе приоритета публичных интересов и предполагает, в частности, обеспечение сохранности лесного фонда, его рациональное использование и эффективное воспроизводство. Данная позиция закреплена в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 3 февраля 2010 г. № 238-О-О.

Таким образом, отсутствие согласования проекта генерального плана городского поселения с Рослесхозом является существенным нарушением порядка подготовки указанного документа территориального планирования.

Как усматривается из материалов дела, лесной участок Кировского лесничества с кадастровым номером 47:00:0000000:2 из категории земель лесного фонда общей площадью 2 284 443 410 кв. м, расположенный по адресу: Ленинградская область, Кировский район, Всевожский район, Кировское лесничество, находится в федеральной собственности. На территории, занимаемым указанным участком, расположены, в том числе лесные участки Морозовского участкового лесничества, кварталы 73-190.

Комитетом государственного экологического надзора Ленинградской области установлено нарушение лесного законодательства на территории Всевожского (ранее – Кировского) лесничества, заключающееся во включении в границы населенных пунктов Морозовского городского поселения с

последующим переводом в категорию земель населенных пунктов, земель лесного фонда указанного лесничества без согласования с Рослесхозом.

Филиалом федерального государственного бюджетного учреждения «Рослесинфорг», подведомственного Рослесхозу, выявлено частичное наложение границ указанного поселения, установленных генеральным планом в соответствии с Постановлением № 19 и границ лесных участков Всевожского (ранее – Кировского) лесничества Морозовского участкового лесничества в кварталах: 138, 140, 152, 159, 161, 162, 164, 165, 166, 168, 169, 170, 174-177, 178, 181, 190

Указанное обстоятельство также подтверждается показаниями специалиста названного учреждения, допрошенного судом в качестве свидетеля, и имеющимися в деле материалами лесоустройства.

При согласовании проекта генерального плана Морозовского городского поселения Рослесхоз письмом от 6 мая 2014 г. уведомил Минрегион России о невозможности согласования указанного проекта в связи с увеличением границ населенных пунктов, входящих в состав Морозовского городского поселения, за счет земель лесного фонда.

Таким образом, суд первой инстанции, установив, что при подготовке проекта генерального плана Морозовского городского поселения нарушена предусмотренная ГрК РФ процедура его согласования с Рослесхозом, имеется документально подтвержденное наложение границ населенных пунктов, входящих в состав указанного городского поселения, и границ находящегося в федеральной собственности земельного участка из состава земель лесного фонда, пришел к обоснованному выводу о наличии оснований для признания Постановления № 19 не действующим в оспариваемой части.

Изучив материалы дела, исследовав доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что решение суда первой инстанции является законным и обоснованным, оснований для его отмены по доводам, содержащимся в апелляционной жалобе, не имеется.

Руководствуясь статьями 307, 309 и 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Ленинградского областного суда от 2 февраля 2016 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Совета депутатов муниципального образования «Морозовское городское поселение Всевожского муниципального района Ленинградской области» – без удовлетворения.

Председательствующий

Судья