



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 20-АПА19-11

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

26 декабря 2019 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,

судей Абакумовой И.Д. и Нефедова О.Н.

при секретаре Касаткиной В.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по административным исковым заявлениям Комитета по лесному хозяйству Республики Дагестан и Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Чеченской Республики о признании не действующим в части решения Собрания депутатов городского округа «город Кизляр» от 15 декабря 2014 г. № 259 «Об утверждении Генерального плана города Кизляра и Правил землепользования и застройки городского округа «город Кизляр»,

по апелляционным жалобам Федерального агентства лесного хозяйства и Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Чеченской Республики на решение Верховного Суда Республики Дагестан от 16 июля 2019 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Нефедова О.Н., объяснения представителей Федерального агентства лесного хозяйства – Алиевой А.Ш., Цоя Л.А., Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Чеченской Республики – Дубровиной С.Б., Коханова Н.И., Олейникова Ю.Е., Темирханова С.М., поддержавших доводы апелляционных жалоб, возражения представителей Собрания депутатов городского округа «город Кизляр» – Гончарова С.А., администрации городского округа «город Кизляр» – Тюрина С.И., Министерства по земельным и имущественным отношениям Республики Дагестан – Зейналова М.М., Кагиргаджиева А.К., Малачилова Х.М., Меджидова С.М., Толстиковой Е.А., Комитета по лесному хозяйству Республики Дагестан – Абасова Г.Г.,

Абдулхамидова В.М., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Берниковой Н.В., полагавшей, что решение суда подлежит отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

муниципальное образование «город Кизляр» в соответствии с Законом Республики Дагестан от 13 января 2005 г. № 6 «О статусе муниципальных образований Республики Дагестан» наделено статусом городского округа, в состав которого входят населенные пункты г. Кизляр и поселок Комсомольский.

Решением Собрания депутатов городского округа «город Кизляр» Республики Дагестан от 15 декабря 2014 г. № 259 «Об утверждении Генерального плана и Правил землепользования и застройки городского округа «город Кизляр» (далее также – Решение № 259) утверждены Генеральный план города Кизляра (далее также – Генеральный план) и Правила землепользования и застройки городского округа «город Кизляр».

Комитет по лесному хозяйству Республики Дагестан (далее также – Комитет) обратился в Верховный Суд Республики Дагестан с административным иском о признании Решения № 259 не действующим в части включения в границы населенных пунктов муниципального образования «город Кизляр» лесных участков, расположенных на землях лесного фонда Кизлярского участкового лесничества Кизлярского лесничества (кварталы 5, 6, 7, квартал 9ч (выделы 4ч, 5ч), квартал 11 (выдел 11ч) и Бороздиновского участкового лесничества Шелковского лесничества.

Требования мотивированы тем, что Решением № 259 находящиеся в федеральной собственности лесные участки включены в границы населенного пункта г. Кизляр с нарушением процедуры согласования проекта генерального плана, предусмотренной статьей 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации. Оспариваемым актом в нарушение положений Земельного кодекса Российской Федерации, Лесного кодекса Российской Федерации (далее также – ЛК РФ) и Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» изменены целевое назначение и правовой режим земель лесного фонда, находящегося в федеральной собственности, что препятствует органам федеральной власти осуществлять мероприятия по управлению землями лесного фонда, охране, защите и воспроизводству лесов.

Вступившее в дело в качестве соистца Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Чеченской Республики (далее также – Министерство) предъявило самостоятельные требования о признании Решения № 259 не действующим в части включения в границы населенных пунктов муниципального образования «город Кизляр» лесных участков, расположенных на землях лесного фонда Бороздиновского участкового лесничества Шелковского лесничества Чеченской Республики (квартал 1 (выделы 7, 8, 10).

Решением Верховного Суда Республики Дагестан от 16 июля 2019 г. в удовлетворении административных исковых заявлений отказано.

В апелляционных жалобах Федеральное агентство лесного хозяйства (далее также – Рослесхоз) и Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Чеченской Республики просят отменить решение суда, как необоснованное и постановленное с нарушением норм материального права, и принять новый судебный акт об удовлетворении заявленных требований. В обоснование приводят доводы, аналогичные изложенным в административных исках. Не соглашались с выводом суда о том, что в 2014 г. оспариваемым нормативным правовым актом границы населенных пунктов не устанавливались. Обращают внимание, что решение Собрания депутатов городского округа «город Кизляр» от 11 июля 2019 г. № 306 «О внесении изменений в Генеральный план и Правила землепользования и застройки городского округа «город Кизляр» принято в качестве доказательства по делу в нарушение части 3 статьи 59 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ), поскольку установленная законом процедура его принятия органом местного самоуправления также была нарушена.

Относительно изложенных в апелляционных жалобах доводов прокурором, участвовавшим в деле, Территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Дагестан, Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Дагестан, Министерством по земельным и имущественным отношениям Республики Дагестан, Комитетом по лесному хозяйству Республики Дагестан, администрацией городского округа «город Кизляр» и администрацией муниципального района «Кизлярский район» представлены возражения.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалоб в апелляционном порядке извещены своевременно и в надлежащей форме.

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

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб и возражений на них, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему выводу.

Лесной фонд, как указывает Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей природной среды в условиях возрастания глобального экологического значения лесов России и выполнения международных обязательств, а также рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов представляет собой публичное достояние многонационального народа России и как таковой является

федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим (постановления от 9 января 1998 г. № 1-П и от 7 июня 2000 г. № 10-П; определения от 27 июня 2000 г. № 92-О и от 3 февраля 2010 г. № 238-О-О).

В соответствии с пунктом 2 статьи 214 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью.

В силу части 1 статьи 8 Лесного кодекса Российской Федерации лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности.

Согласно статьям 125, 214 ГК РФ, от имени Российской Федерации права собственника осуществляют органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

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, является Федеральное агентство лесного хозяйства, находящееся в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (пункты 1, 2 Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства», – далее Положение № 736).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 октября 2017 г. № 1223 «О внесении изменения в Положение о Федеральном агентстве лесного хозяйства» Положение № 736 дополнено пунктом 5.20³, согласно которому Рослесхоз осуществляет от имени Российской Федерации защиту, в том числе в судебном порядке, имущественных прав и законных интересов Российской Федерации в области лесных отношений.

В целях реализации указанных полномочий приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 1 февраля 2018 г. № 41 «Об организации работы по защите имущественных прав и законных интересов Российской Федерации в области лесных отношений в судебном порядке» утвержден Регламент работы центрального аппарата Рослесхоза и территориальных органов Рослесхоза по организации осуществления от имени Российской Федерации защиты имущественных прав и законных интересов Российской Федерации в области лесных отношений в судебном порядке в случае выявления фактов пересечения (наложения) земельного участка с иной категорией земель на земли лесного фонда.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений имеют право владения, пользования и распоряжения лесными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации (пункт 1 статьи 82 ЛК РФ).

В части 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации содержится

перечень полномочий в области лесных отношений, осуществление которых передано Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Как следует из содержания административных исковых заявлений Комитета по лесному хозяйству Республики Дагестан и Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Чеченской Республики, требования об оспаривании Генерального плана в связи с включением в границы населенных пунктов муниципального образования «город Кизляр» лесных участков предъявлены в защиту прав и законных интересов Российской Федерации.

Согласно Положению о Комитете по лесному хозяйству Республики Дагестан, утвержденному постановлением Правительства Республики Дагестан от 13 марта 2013 г. № 125, Комитет является уполномоченным органом исполнительной власти Республики Дагестан, осуществляющим функции по реализации государственной политики в области лесных отношений, оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные и надзорные функции.

Как следует из пункта 5.53 указанного положения, Комитет осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральным законодательством и законодательством Республики Дагестан, полномочия собственника в отношении государственного имущества Республики Дагестан, необходимого для обеспечения исполнения функций Комитета в установленной сфере деятельности, в том числе имущества, переданного государственным учреждениям Республики Дагестан, подведомственным Комитету.

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Чеченской Республики осуществляет деятельность на основании Положения о Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды Чеченской Республики, утвержденного постановлением Правительства Чеченской Республики от 10 июня 2015 г. № 135, согласно которому Министерство является уполномоченным органом исполнительной власти Чеченской Республики, осуществляющим государственное управление в области охраны окружающей среды, охраны атмосферного воздуха, обращения с отходами, недропользования, организации и функционирования особо охраняемых природных территорий регионального значения, лесных отношений, водных отношений на территории Чеченской Республики, а также отдельные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений, водных отношений, охраны и использования животного мира, охоты и сохранения охотничьих ресурсов, экологической экспертизы, переданные для осуществления органам государственной власти Чеченской Республики.

Из приведенных правовых норм следует, что полномочиями на обращение в суд за защитой прав и законных интересов Российской Федерации в области лесных отношений в случае выявления фактов пересечения (наложения) земельного участка с иной категорией на земли лесного фонда Комитет по лесному хозяйству Республики Дагестан и Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Чеченской Республики не наделены.

В рамках передаваемых статьей 83 ЛК РФ полномочий отсутствует указание на то, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации имеют право обращаться в суд в защиту интересов Российской Федерации, как собственника земель лесного фонда.

В соответствии с частью 1 статьи 40 КАС РФ государственные органы, должностные лица, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации могут обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, публичных интересов в случаях, предусмотренных федеральными конституционными законами, данным кодексом и другими федеральными законами.

Таким образом, при рассмотрении вопроса о принятии административных исков Комитета и Министерства к производству суда у судьи имелись основания для отказа в принятии административного иска, поскольку федеральным законом право на обращение в суд с данными требованиями этим органам государственной власти субъектов Российской Федерации не предоставлено.

Между тем, суд первой инстанции, не применив пункт 1 части 1 статьи 128 КАС РФ, принял административные иски к своему производству и рассмотрел их по существу.

В силу пункта 1 части 1 статьи 194 КАС РФ суд прекращает производство по административному делу в случае, если административное исковое заявление подано в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица органом государственной власти, иным государственным органом, органом местного самоуправления, организацией, должностным лицом либо гражданином, которым данным кодексом или другими федеральными законами не предоставлено такое право.

В этой связи решение Верховного Суда Республики Дагестан от 16 июля 2019 г. подлежит отмене, а производство по административному делу – прекращению.

Как следствие, ходатайство о назначении экспертизы по подлежащему прекращению делу удовлетворению не подлежит.

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

определила:

в удовлетворении ходатайства Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Чеченской Республики о назначении по делу землеустроительной экспертизы отказать.

Решение Верховного Суда Республики Дагестан от 16 июля 2019 г. отменить.

Производство по административному делу по административным исковым заявлениям Комитета по лесному хозяйству Республики Дагестан и

Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Чеченской Республики о признании не действующим в части решения Собрания депутатов городского округа «город Кизляр» от 15 декабря 2014 г. № 259 «Об утверждении Генерального плана города Кизляра и Правил землепользования и застройки городского округа «город Кизляр» прекратить.

Председательствующий

Судьи