



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 74-КАД22-2-К9

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

27 июня 2022 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего

Зинченко И.Н.,

судей

Абакумовой И.Д. и Николаевой О.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Чернова Евгения Алексеевича на решение Якутского городского суда Республики Саха (Якутия) от 16 февраля 2021 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 23 апреля 2021 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 8 сентября 2021 года по административному делу № 2а-1324/2021 по административному исковому заявлению Чернова Е.А. о признании не действующим с момента издания постановления Окружной администрации города Якутска от 11 октября 2013 года № 242п «Об утверждении лесохозяйственного регламента для лесных массивов городских лесов городского округа «Город Якутск» Республики Саха (Якутия)».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителя Чернова Е.А. адвоката Бубякина А.В., поддержавшего доводы кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего, что судебные акты подлежат отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

11 октября 2013 года Окружной администрацией города Якутска (далее также – Окружная администрация) издано постановление № 242п (далее – постановление от 11 октября 2013 года № 242п), пунктом 1 которого утверждён лесохозяйственный регламент для лесных массивов городских лесов городского округа «Город Якутск» Республики Саха (Якутия) (далее – Лесохозяйственный регламент).

Согласно содержанию Лесохозяйственного регламента он состоит из введения и трёх глав, имеет приложение в виде трёх карт: схематическая карта субъекта Российской Федерации с выделением территории лесничества, карта-схема территории лесничества с распределением территории по лесорастительным зонам и лесным районам, карта-схема подразделения лесов лесничества по целевому назначению с указанием местоположения существующих и проектируемых особо охраняемых природных территорий и объектов.

Во введении Лесохозяйственного регламента указано, что он является основой осуществления использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных в границах городского округа «город Якутск» (далее также – ГО «город Якутск»), обязателен для исполнения гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование, охрану, защиту, воспроизводство лесов, срок его действия составляет 10 лет; приведён перечень законодательных, нормативных правовых, нормативно-технических, методических документов, на основе которых он разработан.

Собственник расположенного на территории города Якутска земельного участка Чернов Е.А., которому уведомлением департамента градостроительства и транспортной инфраструктуры Окружной администрации города Якутска от 13 ноября 2020 года отказано в согласовании строительства индивидуального жилого дома на этом земельном участке со ссылкой на постановление от 11 октября 2013 года № 242п, обратился в суд с вышеуказанным административным иском.

В обоснование заявленных требований истец указал, что постановление от 11 октября 2013 года № 242п принято в соответствии с приказом Минприроды России от 19 апреля 2007 года № 106 «Об утверждении состава лесохозяйственных регламентов, порядка их разработки, сроков их действия и порядка внесения в них изменений», утратившим силу до принятия данного постановления; во вводной части Лесохозяйственного регламента приведён перечень нормативных правовых и ведомственных актов, большинство из которых (21 из 29) утратили силу или отменены на дату утверждения регламента и на дату подачи административного иска. Полагал, что Лесохозяйственный регламент не может применяться к неопределённому кругу лиц, поскольку предусмотренная его пунктом 1.1.4 карта субъекта Российской Федерации с выделением территории лесных массивов городских лесов ГО «город Якутск» не опубликована, указана в приложении, однако не приводится к нему, не размещена на официальном сайте Окружной

администрации города Якутска и на сайте Министерства экологии, природопользования и лесного хозяйства Республики Саха (Якутия). При этом в имеющихся в виде приложения к данному регламенту картах-схемах не указано разграничение лесных зон на территории города Якутска, отсутствуют ссылки на карту-схему лесного хозяйства городского поселения.

Решением Якутского городского суда Республики Саха (Якутия) от 16 февраля 2021 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 23 апреля 2021 года, в удовлетворении административного иска отказано.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 8 сентября 2021 года судебные акты нижестоящих судов оставлены без изменения.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Чернов Е.А. просит состоявшиеся по делу судебные акты отменить, направить дело в суд первой инстанции на новое рассмотрение.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением от 13 мая 2022 года передано для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Проверив административное дело, обсудив доводы кассационной жалобы и возражений на неё, Судебная коллегия приходит к выводу о необходимости её удовлетворения по следующим основаниям.

Оспаривание нормативного правового акта является самостоятельным способом защиты прав и свобод граждан и организаций и осуществляется в соответствии с правилами, предусмотренными главой 21 (статьи 208–217<sup>1</sup>) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

В силу требований части 7 статьи 213 названного кодекса суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта проверяет законность оспариваемых положений, при этом не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном иске, и выясняет обстоятельства, указанные в части 8 этой же статьи, в полном объёме, в том числе: соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия административного ответчика на принятие оспариваемого акта; соответствует ли оспариваемый акт или его часть

нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу (подпункт «а» пункта 2, пункт 3).

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил, что по вопросам местного значения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, данному федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации (части 1 и 4 статьи 7).

Пунктом 25 части 1 статьи 16 приведённого федерального закона определено, что организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа, отнесена к вопросам местного значения городского округа.

В соответствии с пунктом 4 части 1, частью 1<sup>1</sup> статьи 84 Лесного кодекса Российской Федерации разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности; разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов лесничеств, лесопарков, расположенных на землях населённых пунктов, на которых расположены городские леса, относятся к полномочиям органов местного самоуправления.

Согласно пункту 3 части 3 статьи 43 Устава городского округа «город Якутск» к полномочиям Окружной администрации относятся управление и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности, в порядке, определённом Якутской городской Думой.

С учётом изложенного суд первой инстанции, с которым согласились вышестоящие суды, правильно исходил из того, что оспариваемое постановление от 11 октября 2013 года № 242п является нормативным правовым актом муниципального уровня.

В силу подпункта «г» пункта 2 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет: соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования.

Статья 87 Лесного кодекса Российской Федерации в редакции, действующей на момент принятия Лесохозяйственного регламента, определяла лесохозяйственный регламент как основу осуществления использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в границах лесничества, лесопарка (часть 1); устанавливала, что состав лесохозяйственных регламентов, порядок их разработки, сроки их действия и

порядок внесения в них изменений устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (часть 7).

На момент разработки и принятия Лесохозяйственного регламента таким нормативным правовым актом являлся и действовал до 13 апреля 2017 года приказ Рослесхоза от 4 апреля 2012 года № 126, раздел III которого предусматривал, что лесохозяйственные регламенты разрабатываются для лесничеств (лесопарков) (пункт 8); основой для их разработки являются материалы лесоустройства лесничества (лесопарка), материалы специальных изысканий и исследований, документы территориального планирования (пункт 10); информация приводится в виде текстовых, табличных и графических материалов (в том числе картографических); органы местного самоуправления организуют ознакомление заинтересованных лиц с проектом лесохозяйственного регламента, в том числе размещают его на своём официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на срок не менее 30 дней с момента разработки и по истечении указанного срока с учётом поступивших предложений и замечаний заказчик в течение 30 дней организует доработку проекта лесохозяйственного регламента и его утверждение (пункт 12).

В материалах дела имеется представленная административным истцом копия Лесохозяйственного регламента и три приложения к нему: карта-схема, названная в оглавлении регламента схематической картой субъекта Российской Федерации, с выделением территории лесничества; карта-схема деления лесов Якутского лесничества по лесорастительным зонам и лесным районам; карта-схема подразделения лесов Якутского лесничества по целевому назначению.

Приведённые карты расшифровку содержащихся на них цифровых обозначений не имеют; две последние карты, в отличие от первого приложения, представлены в усечённом виде, в них отсутствует расположение города Якутска, входящего в состав городского округа, не отражено Якутское городское лесничество ГО «город Якутск» (том 1, листы дела 114–116).

Какие-либо другие копии Лесохозяйственного регламента с приложением к нему названных карт-схем, содержащих сведения об указанном выше лесничестве, в материалах административного дела отсутствуют, не содержится иных доказательств, в том числе газеты «Эхо столицы» от 15 октября 2013 года № 81 или её копии, подтверждающих вывод судов об опубликовании оспариваемого нормативного правового акта с указанным приложением в полном объёме.

В суде апелляционной инстанции административный ответчик заявил ходатайство о приобщении к материалам дела трёх схем из инструментальной геоинформационной системы ГисИнгео, схематической карты Республики Саха (Якутия) с обозначением Якутского лесничества и городских лесов ГО «город Якутск», карты-схемы деления лесов Якутского лесничества по лесорастительным зонам и лесным районам и карты-схемы подразделения лесов Якутского лесничества по целевому назначению, содержание которых не соответствует представленным ранее документам, без объяснений, где они

опубликованы, без представления доказательств, что именно эти карты являются приложением к Лесохозяйственному регламенту.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 40 постановления от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» разъяснил, что акты, не опубликованные в предусмотренном порядке, а равно имеющие иные нарушения порядка принятия и введения в действие, свидетельствующие об отсутствии у них юридической силы, не влекут правовых последствий и не могут регулировать соответствующие правоотношения независимо от выявления указанных нарушений в судебном порядке.

При таком положении вывод судов о соблюдении порядка опубликования Лесохозяйственного регламента в полном объёме является незаконным.

В соответствии с частью 1, пунктом 2 части 3 статьи 23 Лесного кодекса Российской Федерации лесохозяйственный регламент разрабатывается и применяется в границах лесничества, лесопарка, которые являются основными территориальными единицами управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, могут находиться в том числе на землях населённых пунктов, где расположены городские леса.

Из сравнения общей площади городского округа «город Якутск» 358 438 га (абзац второй пункта 1.1 Лесохозяйственного регламента) и площади городских лесов ГО «город Якутск» 11 254 га (пункт 1.1.2 Лесохозяйственного регламента) следует, что их границы не совпадают.

Местоположение лесничества, лесопарка является обязательным элементом их краткой характеристики, которое должно быть указано в главе 1 лесохозяйственного регламента (подпункт 1 пункта 5 приказа Рослесхоза от 4 апреля 2012 года № 126).

При рассмотрении настоящего дела суд не учёл, что проектирование лесничеств, установление их границ и количества относятся к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений (часть 5 статьи 23, пункты 26 и 31 статьи 81 Лесного кодекса Российской Федерации); его целью является закрепление не только границ лесничеств, но и деление их территорий на участковые лесничества, а также определение квартальной сети с учётом установленных уполномоченным федеральным органом исполнительной власти нормативов площади участковых лесничеств, лесных кварталов (статья 68<sup>1</sup> Лесного кодекса Российской Федерации).

Как следует из приложения к приказу Рослесхоза от 22 декабря 2008 года № 400 «Об определении количества лесничеств на территории Республики Саха (Якутия) и установлении их границ», распоряжения Правительства Республики Саха (Якутия) от 6 марта 2012 года № 165-р «Об изменении границ зелёной зоны города Якутска в лесах Якутского лесничества», на указанные даты в состав названного лесничества входило шесть участковых лесничеств.

Однако в Лесохозяйственном регламенте указанные выше сведения отсутствуют, вместо них в пункте 1.1.1 предлагается совокупность территории всех лесных массивов городских лесов городского округа «город Якутск» площадью 11 254 га именовать Якутское городское лесничество ГО «город Якутск» (во всех таблицах Лесохозяйственного регламента площадь указана иная – 11 084 га).

Кроме того, приказ Рослесхоза от 4 апреля 2012 года № 126 обязывает указывать во введении к лесохозяйственному регламенту проектные документы, на основе которых он разработан (пункт 4), в главе 1 – общую площадь лесничества и участковых лесничеств; распределение территории лесничества по муниципальным образованиям (таблица 1 «Структура лесничества (лесопарка)» приложения к названному приказу); распределение лесов лесничества по лесорастительным зонам и лесным районам (таблица 2 приложения) с приложением схематической карты территории лесничества (формата не более А3) с распределением территории лесничества и участковых лесничеств по лесорастительным зонам и лесным районам (подпункт 1 пункта 5).

Вопреки приведённым нормам текстовая часть Лесохозяйственного регламента и таблицы 1, 2, 3, 5 не содержат указание на площадь участковых лесничеств и их наименование; в данном регламенте отсутствуют необходимые карты, в том числе касающиеся расположения границ лесничества на территории города Якутска; не указаны проектные документы, на основе которых он разработан, поскольку в перечне законодательных, нормативных правовых, нормативно-технических, методических документов, приведённых во введении к регламенту, они не поименованы.

При указанных обстоятельствах Судебная коллегия полагает, что у судов не имелось оснований для отказа в удовлетворении заявленных требований, в связи с чем судебные акты подлежат отмене, а административный иск удовлетворению.

Учитывая, что отказ в согласовании строительства жилого дома на принадлежащем Чернову Е.А. земельном участке решением суда признан незаконным, то есть право административного истца было восстановлено, оспариваемый акт подлежит признанию не действующим со дня принятия настоящего решения.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

**определила:**

решение Якутского городского суда Республики Саха (Якутия) от 16 февраля 2021 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 23 апреля 2021 года и кассационное определение судебной коллегии по

административным делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 8 сентября 2021 года отменить, принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска.

Признать не действующим постановление Окружной администрации города Якутска от 11 октября 2013 года № 242п «Об утверждении лесохозяйственного регламента для лесных массивов городских лесов городского округа «Город Якутск» Республики Саха (Якутия)» с момента вступления настоящего решения в законную силу.

Председательствующий

Судьи