



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ19-381

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

31 октября 2019 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Тютина Д.В.

при секретаре

Шолгиной Н.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Родиной Елены Николаевны, Акимовой Елены Юрьевны, Шелкова Михаила Юрьевича, Василенко Михаила Владимировича, Маркина Василия Александровича, Елкиной Марии Викторовны, Аникина Виктора Николаевича, Шевченко Елены Викторовны, Шевченко Валерия Серафимовича, Смирновой Елены Александровны об оспаривании распоряжения Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2019 г. № 260-р

по апелляционной жалобе Родиной Е.Н., Акимовой Е.Ю., Маркина В.А., Елкиной М.В., Аникина В.Н. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 19 июля 2019 г. по делу № АКПИ19-432, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения административных истцов Елкиной М.В., Смирновой Е.А., Родиной Е.Н., Аникина В.Н., Маркина В.А. и их представителей Краснова В.В. и Чуевской Е.Б., поддержавших доводы апелляционной жалобы, представителей Правительства Российской Федерации Сорокина И.А. и Кольцовой Ю.О., возражавших против доводов апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Правительство Российской Федерации распоряжением от 22 февраля 2019 г. № 260-р (далее – Распоряжение) перевело земли лесного фонда площадью 16,9535 гектара (Московская область, Клинское лесничество, кадастровый номер земельного участка 50:09:0020544:160) в категорию земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения для размещения завода по термическому обезвреживанию твердых коммунальных отходов.

Распоряжение 25 февраля 2019 г. размещено на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и 4 марта 2019 г. опубликовано в «Собрании законодательства Российской Федерации» № 9.

Граждане Родина Е.Н., Акимова Е.Ю., Шелков М.Ю., Василенко М.В., Маркин В.А., Елкина М.В., Аникин В.Н., Шевченко Е.В., Шевченко В.С., Смирнова Е.А. обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просили признать Распоряжение недействующим. В обоснование заявления ссылались на то, что оно издано с нарушением требований Лесного кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее – Закон о переводе земель), ограничивающих перевод земель, занятых защитными лесами, в иные категории земель, а также Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (далее – Закон об экологической экспертизе), санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.2.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25 сентября 2007 г. № 74, создает препятствия для реализации прав жителей Солнечногорского района Московской области на благополучную окружающую среду, санитарно-эпидемиологическое благополучие и охрану здоровья.

Правительство Российской Федерации возражало против удовлетворения административного иска, указав в письменных возражениях, что Распоряжение принято в пределах предоставленных ему полномочий, прав и законных интересов административных истцов не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 19 июля 2019 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Не согласившись с таким решением, Родина Е.Н., Акимова Е.Ю., Маркин В.А., Елкина М.В., Аникин В.Н. подали апелляционную жалобу, в которой просят его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска.

В жалобе указано, что вывод суда первой инстанции о соблюдении административным ответчиком порядка перевода земель из одной категории

в другую, не соответствует обстоятельствам административного дела. В составе документации о переводе земель отсутствуют решение уполномоченного органа об утверждении акта выбора участка земель лесного фонда, а также схема (проект) размещаемого на участке земель лесного фонда объекта, составленная с учетом схем территориального планирования соответствующих территорий.

По мнению административных истцов, при вынесении решения суд первой инстанции не применил пункт 3 части 1 статьи 11 Закона о переводе земель, предусматривающий, что перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, или земельных участков в составе таких земель в земли других категорий разрешается в случае размещения объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов. В представленных суду Правительством Российской Федерации документах имеются противоречивые данные о наличии других вариантов возможного размещения объекта.

Суд не полностью определил обстоятельства, имеющие значение для дела, а также неправомерно отказал административным истцам в удовлетворении ходатайства об отложении судебного разбирательства для ознакомления с представленными Правительством Российской Федерации в судебном заседании 16 июля 2019 г. документами (объемом около 100 листов), тем самым лишив их прав, предусмотренных пунктами 1, 3 части 1 статьи 45 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Правительство Российской Федерации просит оставить ее без удовлетворения, считая решение суда первой инстанции законным и обоснованным.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

В соответствии с частью 2 статьи 46 Конституции Российской Федерации и частью 1 статьи 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации граждане, организации, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, 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.

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, судом принимается решение об удовлетворении полностью или в части заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными, если суд признает их не соответствующими нормативным правовым актам и нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца (пункт 1 части 2 статьи 227 Кодекса

административного судопроизводства Российской Федерации). По настоящему делу такое основание для признания Распоряжения незаконным отсутствует.

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

Подпунктом 1 пункта 1 статьи 8 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что перевод земель из одной категории в другую в отношении земель, находящихся в федеральной собственности, осуществляется Правительством Российской Федерации.

Порядок перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую регламентирован Законом о переводе земель.

Исходя из содержания статей 2, 3 названного закона акт о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую либо акт об отказе в переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую принимается в течение трех месяцев со дня поступления ходатайства заинтересованного лица о переводе.

Как следует из материалов дела, 12 декабря 2018 г. Федеральным агентством лесного хозяйства в адрес Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее – Минприроды России) направлены проект распоряжения Правительства Российской Федерации и ходатайство о переводе земель лесного фонда площадью 16,9535 га в категорию земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения для строительства завода по термическому обезвреживанию твердых коммунальных отходов в Московской области с материалами, обосновывающими данный перевод, для согласования и внесения их в Правительство Российской Федерации.

18 января 2019 г. Минприроды России внесло проект Распоряжения в Правительство Российской Федерации.

22 февраля 2019 г. Правительством Российской Федерации издано Распоряжение, которое официально опубликовано в порядке, предусмотренном Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Таким образом, суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что Распоряжение принято Правительством Российской Федерации в рамках имеющихся у него полномочий.

Согласно статье 1 Закона о переводе земель правовое регулирование отношений, возникающих в связи с переводом земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую, осуществляется Земельным кодексом Российской Федерации, указанным

законом, иными федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Из материалов дела усматривается, что указанные в Распоряжении земли лесного фонда площадью 16,9535 га (Московская область, Клиновское лесничество, кадастровый номер земельного участка 50:09:0020544:160) относятся к защитным лесам категории «леса, расположенные в первом и втором поясах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения».

В силу пункта 3 части 1 статьи 11 Закона о переводе земель перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, или земельных участков в составе таких земель в земли других категорий разрешается в случае размещения объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов.

Такие обстоятельства по настоящему административному делу имеются.

Строительство заводов по термическому обезвреживанию твердых коммунальных отходов предусмотрено Территориальной схемой обращения с отходами, в том числе твердыми коммунальными отходами, Московской области (далее – Территориальная схема обращения с отходами), утвержденной постановлением Правительства Московской области от 22 декабря 2016 г. № 984/47, и Схемой территориального планирования транспортного обслуживания Московской области, утвержденной постановлением Правительства Московской области от 25 марта 2016 г. № 230/8.

Так, согласно Территориальной схеме обращения с отходами в рамках реализации приоритетного проекта Правительства Российской Федерации «Чистая страна» государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 326), предусмотрено строительство четырех заводов по термическому обезвреживанию отходов на территории Московской области. Анализ различных вариантов размещения заводов по термическому обезвреживанию продемонстрировал, что оптимальным является их размещение по периметру Малого Московского бетонного кольца или на небольшом удалении от него. Текущие и перспективные потребности в обезвреживании и размещении отходов Московской области и г. Москвы возможно обеспечить за счет строительства 4 заводов по термическому обезвреживанию мощностью 700 тыс. т каждый. Половина мощности заводов будет зарезервирована для термического обезвреживания твердых коммунальных отходов, поступающих из Москвы. Наилучшими земельными участками для их расположения, отвечающими требованиям природоохранного законодательства, использование которых позволит минимизировать расходы на транспортирование отходов, являются площадки в районе Наро-

Фоминска (МО-2), Солнечногорска (МО-4), Ногинска (МО-3) и Воскресенска (МО-1).

Для строительства одного из указанных заводов оспариваемым Распоряжением земли лесного фонда, расположенные в районе Солнечногорска, переведены в категорию земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения.

Статьей 2 Закона о переводе земель установлено, что для перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую заинтересованным лицом подается ходатайство о переводе земель из одной категории в другую или ходатайство о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую (далее также – ходатайство) в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, уполномоченные на рассмотрение этого ходатайства. Содержание ходатайства и состав прилагаемых к нему документов устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в собственности Российской Федерации; уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в отношении иных земель. В ходатайстве должно быть указано в том числе обоснование перевода земельного участка из состава земель одной категории в другую (части 1, 2, пункт 3 части 3).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 48 утверждено Положение о составе и порядке подготовки документации о переводе земель лесного фонда в земли иных (других) категорий (далее – Положение).

Пунктом 2 Положения определено, что в состав документации о переводе, представляемой федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений, связанных с переводом земель лесного фонда в земли другой категории, в Правительство Российской Федерации, должны входить в том числе акт выбора участка земель лесного фонда (далее также – акт выбора) с приложением к нему плана (чертежа) с краткой характеристикой участка по материалам лесоустройства, описанием имеющихся на участке сооружений и объектов и указанием категории земель, прилегающих к границам участка (подпункт «в»); решение уполномоченного органа об утверждении акта выбора (подпункт «г»); схема (проект) размещаемого на участке земель лесного фонда объекта, составленная с учетом схем территориального планирования соответствующих территорий в соответствии с требованиями законодательства о градостроительной деятельности и согласованная с органами архитектуры и градостроительства (подпункт «ж»); проект акта Правительства Российской Федерации о переводе (подпункт «н»); положительное заключение государственной экологической экспертизы в

случае, если ее проведение предусмотрено федеральными законами (подпункт «о»).

Форма акта выбора участка лесного фонда, утвержденная приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 24 ноября 2004 г. № 702, предусматривает рассмотрение нескольких возможных вариантов выбора участка земель лесного фонда с обоснованием выбора оптимального варианта.

Из акта выбора участка земель лесного фонда от 19 ноября 2018 г. № 145, утвержденного первым заместителем председателя Комитета лесного хозяйства Московской области 20 ноября 2018 г., и приложенных к нему чертежей с краткой характеристикой участков следует, что были рассмотрены два варианта участков земель лесного фонда. По результатам рассмотрения этих вариантов принято решение о выборе участка земель лесного фонда площадью 16,9535 га (расположен в квартале 68, выделах 2, 3, 4, 9, 10 и квартале 69, выделах 1, 24, 26 Верхне-Клязьминского участкового лесничества Клинского лесничества) как наиболее оптимального варианта, поскольку другой участок земель лесного фонда имеет большую площадь и относится к категории защитных лесов «лесопарковые зоны».

Кроме того, Федеральное агентство лесного хозяйства в пояснительной записке к проекту Распоряжения указало, что для строительства были рассмотрены альтернативные варианты расположения планируемого объекта, однако выбранный вариант является наилучшим, отвечающим требованиям природоохранного законодательства, и позволит минимизировать расходы на транспортирование отходов.

Следовательно, Распоряжение принято Правительством Российской Федерации с учетом требования пункта 3 части 1 статьи 11 Закона о переводе земель с вариативности возможного размещения объектов государственного или муниципального значения, что нашло отражение в обжалуемом решении.

При таких обстоятельствах довод апелляционной жалобы о том, что суд первой инстанции при рассмотрении настоящего дела не применил указанную норму закона, является несостоятельным.

Вопреки утверждению административных истцов представленные Правительством Российской Федерации в обоснование своей позиции по административному делу документы не содержат противоречивых данных о наличии других вариантов возможного размещения объекта.

Подпунктом 7² статьи 11 Закона об экологической экспертизе установлено, что проектная документация объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I–V классов опасности, в том числе проектная документация на строительство, реконструкцию объектов, используемых для обезвреживания и (или) размещения отходов I–V классов опасности, а также проекты вывода из эксплуатации указанных объектов, проекты рекультивации земель, нарушенных при размещении отходов I–V классов опасности, и земель, используемых, но не предназначенных для размещения отходов I–V классов опасности, является объектом государственной экологической экспертизы федерального уровня.

Исходя из положений статьи 10 названного закона и подпункта 5.5(12) Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400, организацию и проведение государственной экологической экспертизы федерального уровня осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (далее – Росприроднадзор).

На основании статьи 26⁸ Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Правил заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 г. № 924, распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2016 г. № 1646-р утверждено Соглашение между Росприроднадзором и Правительством Московской области о передаче Правительству Московской области осуществления части полномочий Российской Федерации в области охраны окружающей среды и обращения с отходами производства и потребления (далее – Соглашение).

Согласно подпункту 2.3.5 статьи 2 Соглашения Росприроднадзор передает, а Правительство Московской области принимает полномочия по организации и проведению в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, государственной экологической экспертизы федерального уровня в отношении проектной документации объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I–V классов опасности, в том числе проектной документации на строительство, реконструкцию объектов, используемых для обезвреживания и (или) размещения отходов I–V классов опасности, а также проектов вывода из эксплуатации указанных объектов, проектов рекультивации земель, нарушенных при размещении отходов I–V классов опасности, и земель, используемых, но не предназначенных для размещения отходов I–V классов опасности.

Из материалов административного дела видно, что распоряжением Министерства экологии и природопользования Московской области 13 сентября 2018 г. было утверждено положительное заключение государственной экологической экспертизы проектной документации «Завод по термическому обезвреживанию твердых коммунальных отходов мощность 700 000 тонн ТКО в год (Россия, Московская область, городское поселение Солнечногорск)» (далее – Заключение).

Довод апелляционной жалобы о том, что в составе документации о переводе земель отсутствовали решение уполномоченного органа об утверждении акта выбора участка земель лесного фонда, а также схема (проект) размещаемого на участке земель лесного фонда объекта, составленная с учетом схем территориального планирования

соответствующих территорий, не соответствует действительности и опровергается материалами административного дела.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что при вынесении решения судом не дана оценка всем доводам административных истцов, также является несостоятельным.

В силу части 8 статьи 226 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании незаконными решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, и выясняет обстоятельства, указанные в частях 9 и 10 названной статьи, в полном объеме.

Разрешая административный иск, суд первой инстанции выяснил все юридически значимые обстоятельства, имеющие значение для дела, и дал им соответствующую правовую оценку в обжалуемом решении.

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что суд неправомерно отказал административным истцам в удовлетворении ходатайства об отложении судебного разбирательства для ознакомления с представленными Правительством Российской Федерации в судебном заседании 16 июля 2019 г. документами (объемом около 100 листов), включая Заключение, не может служить поводом для отмены обжалуемого решения. Из протокола судебного заседания от 16 июля 2019 г. видно, что судом был объявлен перерыв до 19 июля 2019 г. для ознакомления административных истцов с указанными документами. Следовательно, их права на ознакомление с материалами административного дела и с доказательствами, представленными другими лицами, участвующими в этом деле (пункты 1, 3 части 1 статьи 45 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации), были соблюдены.

При этом Заключение, которое составляет большую часть представленных Правительством Российской Федерации документов, может быть оспорено административными истцами в соответствующем суде.

Таким образом, выводы суда первой инстанции основаны на нормах материального права, проанализированных в решении, и соответствуют обстоятельствам административного дела.

Поскольку по настоящему делу отсутствуют основания для признания Распоряжения незаконным, судом в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 227 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации принято решение об отказе в удовлетворении требования административных истцов.

Предусмотренных законом оснований для отмены решения суда в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 19 июля 2019 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Родиной Елены Николаевны, Акимовой Елены Юрьевны, Маркина Василия Александровича, Елкиной Марии Викторовны, Аникина Виктора Николаевича – без удовлетворения.

Председательствующий


Г.В. Манохина

Члены коллегии


В.Ю. Зайцев


Д.В. Тютин