



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 44-КАД23-12-К7

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

25 октября 2023 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,  
судей Горчаковой Е.В. и Николаевой О.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Коряковцева Александра Сергеевича, поданную его представителем Шилоносковым Павлом Андреевичем, на решение Ленинского районного суда города Перми от 6 декабря 2021 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Пермского краевого суда от 30 марта 2022 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 14 марта 2023 года по административному делу № 2а-4313/2021 по административному исковому заявлению Ширинкина Сергея Вячеславовича к администрации города Перми (далее также – Администрация) о признании недействующим раздела VI Порядка расчёта восстановительной стоимости зелёных насаждений, снесённых на территории города Перми, утверждённого постановлением администрации города Перми от 26 февраля 2015 года № 101.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителей Коряковцева А.С. – Голиковой Е.И., Степанова В.В., представителя Туляковой Л.М. – Стукова А.В., представителя администрации города Перми и Управления по экологии и природопользованию Игнатовой Л.Т., заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Нишиновой Ф.А., полагавшей, что судебные акты подлежат отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации,

**установила:**

опубликованным 3 марта 2015 года в официальном бюллетене органов местного самоуправления муниципального образования город Пермь, № 13, постановлением Администрации от 26 февраля 2015 года № 101 утверждён Порядок расчёта восстановительной стоимости зелёных насаждений, снесённых на территории города Перми (далее – Порядок), определяющий механизм формирования восстановительной стоимости зелёных насаждений (деревья, кустарники), снесённых на территории города Перми.

Раздел II Порядка содержит, в частности, формулу расчёта восстановительной стоимости, включающую в себя сметную стоимость посадки одного саженца дерева, коэффициенты, учитывающие ценность древесной породы, диаметр ствола дерева, территории со сложными условиями произрастания зелёных насаждений, земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена.

Расчёт восстановительной стоимости зелёных насаждений, снесённых без получения в установленном порядке разрешительных документов, определяется в разделе VI Порядка, состоящем из нормы, согласно которой названная выше формула применяется с дополнительным умножением на коэффициент 5.

Ширинкин С.В. обратился в суд с административным иском о признании не действующим с момента принятия раздела VI Порядка. Ссылаясь на положения Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон «Об охране окружающей среды»), считал, что названный муниципальный нормативный правовой акт принят в отсутствие полномочий органа местного самоуправления.

Обращение в суд административный истец обосновывал предъявлением Администрацией иска о взыскании с него восстановительной стоимости зелёных насаждений в размере 2 216 480,95 руб., исчисленной в соответствии с разделом VI Порядка.

Решением Ленинского районного суда города Перми от 6 декабря 2021 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Пермского краевого суда от 30 марта 2022 года, в удовлетворении административного иска отказано. Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 14 марта 2023 года судебные акты признаны законными.

В поступившей в Верховный Суд Российской Федерации кассационной жалобе Коряковцева А.С., в отношении которого применялась оспариваемая норма, ставится вопрос об отмене принятых по административному делу судебных актов ввиду неправильного применения норм материального права.

В связи с необходимостью проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 12 июля 2023 года

административное дело истребовано и определением от 21 сентября 2023 года передано для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли 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 (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что судебными инстанциями при рассмотрении настоящего дела допущены такого рода нарушения.

Суд первой инстанции, с которым согласились апелляционный и кассационный суды, отказывая в удовлетворении административного иска, исходил из того, что Порядок утверждён уполномоченным органом в пределах предоставленной Администрации компетенции с соблюдением установленных требований к его принятию и опубликованию; оспариваемая норма не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Проверяя полномочия административного ответчика, суды, проанализировав положения пунктов 11, 25 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131 -ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) об отнесении к вопросам местного значения организации мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа, утверждения правил благоустройства территории городского округа, устанавливающих, в том числе организацию озеленения, Закона «Об охране окружающей среды», Правил благоустройства территории города Перми, утверждённых решением Пермской городской Думы от 15 декабря 2020 года № 277, согласно которым порядок определения размера восстановительной стоимости зелёных насаждений устанавливается администрацией города Перми, сделали заключение о несостоятельности утверждения об отсутствии у Администрации полномочия на принятие Порядка.

Суды, делая вывод о соответствии оспариваемой нормы правовым актам, имеющим большую юридическую силу, указали, что действующим федеральным законодательством также предусмотрено правовое регулирование с применением повышающих коэффициентов при расчёте восстановительной стоимости зелёных насаждений, снесённых без получения в установленном порядке разрешительных документов, ссылаясь на постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2018 года № 1730 «Об утверждении особенностей возмещения вреда, причинённого лесам и

находящимся в них природным объектам вследствие нарушения лесного законодательства».

Однако вывод судебных инстанций о соответствии оспариваемой нормы правовым актам, имеющим большую юридическую силу нельзя признать верным.

Согласно положениям пунктов «в», «д», «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, земельного, водного, лесного законодательства, законодательства о недрах, об охране окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с частью 4 статьи 7 Закона № 131-ФЗ по вопросам местного значения органами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, названному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа относится к вопросам местного значения городского округа (пункт 11 части 1 статьи 16 Закона № 131-ФЗ, пункт 2 статьи 7 Закона «Об охране окружающей среды»).

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 29 марта 2011 года № 2-П по результатам проверки конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Закона № 131-ФЗ, содержание термина «организация», используемого в названном законе при определении вопросов местного значения, должно раскрываться с учётом специального отраслевого законодательного регулирования; в противном случае допускалась бы в том числе возможность выхода самих муниципальных образований за пределы своей компетенции и тем самым вмешательства в вопросы, относящиеся к предметам ведения и полномочиям иных публично-правовых образований.

Охрана окружающей среды (совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов) – это деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного

воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию её последствий (статья 1 Закона «Об охране окружающей среды»).

Закрепляя в главе II названного выше закона основы управления в области окружающей среды, федеральный законодатель, в частности, определил полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в названной сфере.

Утверждение правил исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, осуществления контроля за правильностью её исчисления, полнотой и своевременностью её внесения и определения ставок платы за негативное воздействие на окружающую среду и коэффициентов к ним отнесены федеральным законодателем к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды (абзац семнадцатый статьи 5 Закона «Об охране окружающей среды»).

Полномочия осуществлять правовое регулирование вопросов об ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды органам местного самоуправления не предоставлены.

Отношения в названной сфере урегулированы главой XIV Закона «Об охране окружающей среды», устанавливающей виды такой ответственности (статья 75), судебный порядок разрешения споров (статья 76), обязанность полного возмещения вреда окружающей среде (статья 77), порядок компенсации вреда окружающей среде, причинённого нарушением законодательства в области охраны окружающей среды (статья 78).

Из анализа положений статей 77 и 78 указанного закона следует, что вред окружающей среде возмещается в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утверждёнными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

При их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учётом понесённых убытков, в том числе упущенной выгоды (пункт 3 и абзац второй пункта 1 соответственно).

Компенсация вреда окружающей среде, причинённого нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется добровольно либо по решению суда или арбитражного суда, на основании которых такой вред может быть возмещён посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счёт его средств в соответствии с проектом восстановительных работ (абзац первый пункта 1 и пункт 2 статьи 78 Закона «Об охране окружающей среды»).

Верховный Суд Российской Федерации в пункте 14 постановления Пленума от 30 ноября 2017 года № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причинённого окружающей среде»

обратил внимание судов, что приведённые законоположения равным образом подлежат применению при расчёте размера вреда, причинённого окружающей среде гражданами.

Более того, в законодательство в области охраны окружающей среды, состоящего из Закона «Об охране окружающей среды», других федеральных законов, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, федеральным законодателем муниципальные нормативные акты не включены (пункт 1 статьи 2 названного закона).

Таким образом нормативное регулирование вопроса исчисления размера ущерба, причинённого окружающей среде, в том числе зелёным насаждениям в границах муниципального образования, специальным отраслевым законодательством к полномочиям органов местного самоуправления не отнесено.

Принимая во внимание изложенные выводы судов первой, апелляционной и кассационной инстанций о соответствии раздела VI Порядка требованиям законодательства, имеющим большую силу нельзя признать верными в связи с чем обжалуемые судебные акты подлежат отмене с вынесением нового решения о признании не действующим раздела VI Порядка со дня его принятия.

Руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Ленинского районного суда города Перми от 6 декабря 2021 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Пермского краевого суда от 30 марта 2022 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 14 марта 2023 года отменить, принять по делу новое решение.

Признать не действующим раздел VI Порядка расчёта восстановительной стоимости зелёных насаждений, снесённых на территории города Перми, утверждённого постановлением администрации города Перми от 26 февраля 2015 года № 101 со дня его принятия.

Председательствующий

Судьи

