



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 75-КАД23-6-К3

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

13 декабря 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 общества с ограниченной ответственностью «Технострой» (далее также – ООО «Технострой») на решение Верховного Суда Республики Карелия от 31 августа 2022 года, апелляционное определение Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 10 января 2023 года, кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 3 мая 2023 года по делу № За-67/2022 по административному исковому заявлению ООО «Технострой» к Петрозаводскому городскому Совету (далее также – Совет) о признании не действующими в части Правил благоустройства территории Петрозаводского городского округа, утверждённых решением Совета от 26 февраля 2020 года № 28/29-586.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителя ООО «Технострой» Захаренковой И.А., поддержавшей доводы кассационной жалобы, возражения представителя Петрозаводского городского Совета Дороховой В.В., заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Хатовой В.Э., полагавшей, что судебные акты подлежат отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

опубликованным 5 марта 2020 года в сетевом издании «Нормативные правовые акты Петрозаводского городского округа» на сайте «prgo-pra.ru» в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также 13 марта 2020 года в информационном бюллетене № 155, являющимся периодическим печатным средством массовой информации органов местного самоуправления Петрозаводского городского округа, решением Совета от 26 февраля 2020 года № 28/29-586 утверждены Правила благоустройства территории Петрозаводского городского округа (далее также – Правила). В приложении 2 Правил содержится Методика расчёта восстановительной стоимости зелёных насаждений при их повреждении и сносе (далее также – Методика).

Статья 34 Правил, регулируя вопросы сноса, омолаживающей, формовочной и санитарной обрезки зелёных насаждений, в абзаце третьем пункта 2 содержит указание, что по факту несанкционированного сноса (порчи – повреждение стволов, корней, скелетных ветвей механическим или ручным способом) зелёных насаждений Комиссией по обследованию зелёных насаждений составляется акт о несанкционированном сносе. Расчёт размера возмещения ущерба за несанкционированный снос зелёных насаждений определяется по Методике.

В пункте 2.1 статьи 35 Правил закреплено, что расчёт восстановительной стоимости производится названной выше комиссией при оформлении разрешения на снос зелёных насаждений, а также при расчёте ущерба, нанесённого Петрозаводскому городскому округу незаконными действиями (бездействиями) должностных лиц, граждан, организаций, согласно Методике.

В пункте 2 Методики определено, что окончательная восстановительная стоимость (С) рассчитывается с учётом поправочных коэффициентов по формуле: $C = C_{дв} \times K_m \times K_v \times K_{пс} \times K_c \times K_n$.

K_n – поправочный коэффициент для расчёта ущерба, нанесённого Петрозаводскому городскому округу при несанкционированном сносе и повреждении зелёных насаждений.

Величины поправочных коэффициентов содержатся в таблице 3 Методики, размер которых зависит от области применения. На всей территории Петрозаводского городского округа величина поправочного коэффициента (K_n) имеет значение 10 (последняя строка таблицы).

ООО «Технострой» обратилось в суд с административным иском, в котором, ссылаясь на положения Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», просило признать не действующими со дня принятия:

- приведённые выше нормы статей 34 и 35 Правил в части исчисления размера ущерба за несанкционированный снос по Методике, в части слов «расчёт размера возмещения ущерба за несанкционированный снос зелёных насаждений определяется по Методике расчёта восстановительной стоимости зелёных насаждений при их повреждении и сносе»; в части исчисления

восстановительной стоимости в зависимости от правомерности проведения работ, в части слов «а также при расчёте ущерба, нанесённого Петрозаводскому городскому округу незаконными действиями (бездействием) должностных лиц, граждан, организаций, согласно Методике расчёта восстановительной стоимости зелёных насаждений при их повреждении и сносе (приложение 2 к Правилам);

- пункт 2 Методики в части применения в формуле определения окончательной восстановительной стоимости поправочного коэффициента « K_n », в части слов « K_n – поправочный коэффициент для расчёта ущерба, нанесённого Петрозаводскому городскому округу при несанкционированном сносе и повреждении зелёных насаждений»;

- таблицу 3 Методики в части установленной на всей территории Петрозаводского городского округа величины поправочного коэффициента (K_n) равного 10.

Обращение в суд административный истец обосновывал предъявлением Администрацией Петрозаводского городского округа иска о взыскании с него восстановительной стоимости зелёных насаждений в размере 1 200 000 руб., исчисленной в соответствии с Методикой.

По мнению ООО «Технострой», у административного ответчика отсутствует полномочие на правовое регулирование вопроса определения размера возмещения ущерба за несанкционированный снос зелёных насаждений. Кроме того, в судебном заседании суда первой инстанции представитель административного истца сослался на отсутствие экономического обоснования величины оспариваемого поправочного коэффициента.

Решением Верховного Суда Республики Карелия от 31 августа 2022 года, оставленным без изменения апелляционным определением Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 10 января 2023 года, в удовлетворении требований административного истца отказано.

Кассационным определением Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 3 мая 2023 года указанные судебные акты оставлены в силе.

В поступившей в Верховный Суд Российской Федерации кассационной жалобе ООО «Технострой» ставится вопрос об отмене обжалуемых судебных актов ввиду неправильного применения норм материального права и о принятии по делу нового решения об удовлетворении административного иска.

В связи с необходимостью проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации истребовано административное дело и определением судьи от 2 ноября 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 суды апелляционной и кассационной инстанций, отказывая в удовлетворении административного иска, исходил из того, что Правила с приложенной к ним Методикой утверждены уполномоченным органом в пределах предоставленной Совету компетенции с соблюдением установленных требований к их принятию и опубликованию; оспариваемые нормы не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Проверяя полномочия административного ответчика, суды, проанализировав положения пунктов 11, 25 части 1 статьи 16, пункта 11 части 10 статьи 35 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, Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды), статей 15, 64 Устава Петрозаводского городского округа, принятого решением Совета от 19 октября 1999 года № XXIII-XXVI/418, и оспариваемые нормы, пришли к выводу о несостоятельности утверждения ООО «Технострой» об отсутствии у указанного представительного органа местного самоуправления полномочия на принятие Правил.

Не усмотрев несоответствия оспариваемых положений Правил нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суды 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 выводы судов о соответствии оспариваемых норм правовым актам, имеющим большую юридическую силу, нельзя признать верными.

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.

Однако полномочие осуществлять правовое регулирование вопросов об ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды органам местного самоуправления не предоставлено. 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).

Более того, в законодательство в области охраны окружающей среды, состоящее 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).

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

Доводы административного ответчика о том, что Методика расчёта восстановительной стоимости зелёных насаждений, являющаяся приложением к Правилам благоустройства территории Петрозаводского городского округа, не регулирует вопросы исчисления ущерба, причинённого окружающей среде, противоречат самому содержанию оспариваемых норм, которыми установлен именно порядок расчёта размера возмещения ущерба за несанкционированный снос зелёных насаждений с указанием на применение поправочного коэффициента при расчёте этого ущерба.

Принимая во внимание изложенное, выводы судов первой, апелляционной и кассационной инстанций о соответствии оспариваемых положений Правил требованиям федерального законодательства, нельзя признать верными, в связи с чем обжалуемые судебные акты подлежат отмене с вынесением нового решения о признании не действующими оспариваемых положений Правил со дня их принятия.

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

определила:

решение Верховного Суда Республики Карелия от 31 августа 2022 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 10 января 2023 года, кассационное определение судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 3 мая 2023 года, отменить.

Принять по административному делу новое решение, которым административное исковое заявление ООО «Технострой» удовлетворить.

Признать не действующими со дня принятия Правила благоустройства территории Петрозаводского городского округа, утверждённые решением Петрозаводского городского Совета от 26 февраля 2020 года № 28/29-586 в части:

- абзаца третьего пункта 2 статьи 34 в части слов «расчёт размера возмещения ущерба за несанкционированный снос зелёных насаждений определяется по Методике расчёта восстановительной стоимости зелёных насаждений при их повреждении и сносе» (приложение 2 к Правилам);

- пункта 2.1 статьи 35 в части слов «а также при расчёте ущерба, нанесённого Петрозаводскому городскому округу незаконными действиями (бездействием) должностных лиц, граждан, организаций, согласно Методике расчёта восстановительной стоимости зелёных насаждений при их повреждении и сносе» (приложение 2 к Правилам);

- пункта 2 примечания Методики расчёта восстановительной стоимости зелёных насаждений при их повреждении и сносе, являющейся приложением к названным Правилам, в части применения в формуле определения окончательной восстановительной стоимости поправочного коэффициента « K_n », в части слов « K_n – поправочный коэффициент для расчёта ущерба, нанесённого Петрозаводскому городскому округу при несанкционированном сносе и повреждении зелёных насаждений»;

- таблицы 3 Методики расчёта восстановительной стоимости зелёных насаждений при их повреждении и сносе в части установления на всей территории Петрозаводского городского округа поправочного коэффициента (K_n) равного 10.

Председательствующий

Судьи