



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 66-КАД23-12-К8

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

24 апреля 2024 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Горчаковой Е.В. и Абакумовой И.Д.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационные жалобы местной религиозной организации Православный приход храма во имя Святого пророка царя Давида п. Новоснежная Слюдянского района Иркутской области Иркутской Епархии Русской Православной Церкви (Московский Патриархат), Поляковой Елены Ивановны, Шевченко Максима Алексеевича на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Иркутского областного суда от 1 июня 2022 года, кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 26 октября 2022 года по административному делу № 2а-52/2022 по административному исковому заявлению местной религиозной организации Православный приход храма во имя Святого пророка царя Давида п. Новоснежная Слюдянского района Иркутской области Иркутской Епархии Русской Православной Церкви (Московский Патриархат) (далее – Православный приход храма во имя Святого пророка царя Давида, Приход) к территориальному управлению министерства лесного комплекса Иркутской области по Слюдянскому лесничеству, начальнику отдела по Байкальскому участковому лесничеству территориального управления министерства лесного комплекса Иркутской

области по Слюдянскому лесничеству о признании незаконным и отмене требования от 4 июня 2021 года № 12.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения настоятеля храма во имя Святого пророка царя Давида Куренкова А.В., представителя административного истца Гончаренко О.Н., Шевченко М.А., представителя Поляковой Е.И. – Елизарьевой Е.С., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

решением Слюдянского районного суда Иркутской области от 9 февраля 2022 года административное исковое заявление Православного прихода храма во имя Святого пророка царя Давида удовлетворено, признано незаконным и отменено требование начальника отдела по Байкальскому участковому лесничеству территориального управления министерства лесного комплекса Иркутской области по Слюдянскому лесничеству от 4 июня 2021 года № 12 (далее – Требование) о демонтаже незаконно построенных строений на территории Слюдянского лесничества, Байкальского участкового лесничества, Муринской дачи, квартал 34 (выдел 11ч, 15ч, 16ч, 18ч) с последующей рекультивацией, либо оформлении самовольно занятого лесного участка в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Иркутского областного суда от 1 июня 2022 года, оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 26 октября 2022 года, решение суда первой инстанции отменено в части, принято новое решение, которым отказано в удовлетворении административного искового заявления Православного прихода храма во имя Святого пророка царя Давида об оспаривании Требования в части, касающейся демонтажа незаконно построенных строений на территории Слюдянского лесничества, Байкальского участкового лесничества, Муринской дачи, квартал 34 (выдел 11ч, 15ч, 16ч, 18ч), с последующей рекультивацией. В остальной части решение суда оставлено без изменения.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 18 мая 2023 года отказано в передаче кассационных жалоб Православного прихода храма во имя Святого пророка царя Давида, Поляковой Е.И., Шевченко М.А. для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В кассационных жалобах ставится вопрос об отмене обжалуемых судебных актов, как принятых с существенными нарушениями норм материального и процессуального права.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационных жалоб заместителем Председателя Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации. Определением заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации от 22 марта 2024 года отменено определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 18 мая 2023 года, кассационные жалобы с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Согласно части 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 материалы дела, обсудив доводы кассационных жалоб, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что апелляционным и кассационным судами при рассмотрении данного административного дела допущены такого рода нарушения.

Судом установлено, что в п. Новоснежная Слюдянского района Иркутской области расположен храм во имя Святого пророка царя Давида, и осуществляет свою деятельность православный приход данного храма.

Приходу на основании договора безвозмездного пользования от 12 декабря 2019 года № 91-597/19, заключенного с министерством лесного комплекса Иркутской области сроком на 5 лет, передан лесной участок, находящийся в государственной собственности и расположенный на территории Слюдянского лесничества, Байкальского участкового лесничества, Муринской дачи, защитные леса, квартал 34 (выдел 11ч, 15ч, 16ч, 18ч), кадастровый номер [REDACTED], вид разрешенного использования – осуществление религиозной деятельности (далее также – лесной участок).

Западно-Байкальской межрайонной природоохранной прокуратурой проведена проверка исполнения требований лесного законодательства, вынесено представление от 6 апреля 2021 года.

В названном представлении, адресованном министру лесного комплекса Иркутской области, указано, в частности, на нарушения, допущенные Православным приходом храма во имя Святого пророка царя Давида при использовании земельного участка из земель лесного фонда, а также на необходимость принятия мер, направленных на устранение этих нарушений.

20 апреля 2021 года должностными лицами территориального управления министерства лесного комплекса Иркутской области по Слюдянскому лесничеству на основании распоряжения от 20 апреля 2021 года № 24-ту о проведении планового (рейдового) осмотра (обследования) проведены осмотр (обследование) предоставленного административному истцу лесного участка.

В ходе осмотра (обследования) этого земельного участка проводился его визуальный осмотр с применением фотофиксации и установлением координат с помощью специальных технических средств.

По результатам планового (рейдового) осмотра (обследования) составлен акт от 20 апреля 2021 года № 3, из содержания которого следует, что на данном лесном участке выявлены в том числе возведенные без разрешающих документов строения без фундамента, а также иные объекты, не относящиеся к недвижимому имуществу.

На основании указанных сведений, полученных в ходе проведения планового (рейдового) осмотра (обследования), должностным лицом территориального управления министерства лесного комплекса Иркутской области по Слюдянскому лесничеству был составлен протокол об административном правонарушении от 4 июня 2021 года № 014-38-28/21.

Из данного протокола следует, что Православным приходом храма во имя Святого пророка царя Давида допущено самовольное занятие лесных участков (статья 7.9 КоАП РФ).

Постановлением начальника территориального управления министерства лесного комплекса Иркутской области по Слюдянскому лесничеству от 18 июня 2021 года № 011-38-28/21 Православный приход храма во имя Святого пророка царя Давида признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 7.9 КоАП РФ, с назначением штрафа в размере 200 000 руб.

Вступившим в законную силу решением судьи Слюдянского районного суда Иркутской области от 7 октября 2021 года по делу № 12-240/2021 постановление начальника территориального управления министерства лесного комплекса Иркутской области по Слюдянскому лесничеству от 18 июня 2021 года № 011-38-28/21 отменено, производство по делу прекращено в связи с отсутствием состава административного правонарушения.

Названный выше протокол об административном правонарушении от 4 июня 2021 года № 014-38-28/21 явился основанием для предъявления начальником отдела по Байкальскому участковому лесничеству территориального управления министерства лесного комплекса Иркутской области по Слюдянскому лесничеству в адрес Православного прихода храма во имя Святого пророка царя Давида оспариваемого им по настоящему административному делу Требования о демонтаже незаконно построенных строений на территории Слюдянского лесничества, Байкальского участкового лесничества, Муринской дачи, квартал 34 (выдел 11ч, 15ч, 16ч,

18ч), с последующей рекультивацией, либо оформлении самовольно занятого лесного участка в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Удовлетворяя административное исковое заявление, суд первой инстанции исходил из того, что Требование является незаконным, поскольку Православный приход храма во имя Святого пророка царя Давида использует предоставленный ему земельный участок в соответствии с видом разрешенного использования для осуществления религиозной деятельности, а доводы уполномоченного органа о самовольном занятии этого участка не нашли своего подтверждения.

Соглашаясь с выводами суда первой инстанции об отсутствии оснований полагать, что названный лесной участок занят Православным приходом храма во имя Святого пророка царя Давида самовольно, суды апелляционной и кассационной инстанций признали законным оспариваемое Требование в части необходимости демонтажа незаконно построенных на этом участке строений, с последующей его рекультивацией.

При этом суд апелляционной инстанции, применив нормы статьи 96 Лесного кодекса Российской Федерации в редакции Федерального закона от 11 июня 2021 года № 170-ФЗ, а также нормы Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», Положения о федеральном государственном лесном контроле (надзоре), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 года № 1098, то есть в том числе нормативные правовые акты, вступившие в силу после проведения планового (рейдового) осмотра (обследования) и предъявления оспариваемого Требования, пришел к выводу о том, что имеющиеся на лесном участке объекты и строения не имеют отношения к осуществлению Приходом религиозной деятельности, а их размещение противоречит нормам лесного законодательства и условиям договора безвозмездного пользования.

С выводами апелляционного суда согласилась судебная коллегия по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции, указав на отсутствие доказательств того, что размещенные на лесном участке объекты и строения относятся к имуществу религиозного назначения или предназначены для обслуживания такого имущества.

Однако с названными выше выводами апелляционного и кассационного судов согласиться нельзя, поскольку они не соответствуют фактическим обстоятельствам, подтвержденным материалами дела и не согласуются с нормами материального права, регулирующими спорные отношения.

Согласно части 2 статьи 96 Лесного кодекса Российской Федерации (в редакции, действовавшей на момент возникновения спорных отношений) федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана) осуществляется уполномоченными федеральным органом исполнительной

власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках переданных полномочий Российской Федерации по осуществлению федерального государственного лесного надзора (далее – органы государственного надзора) согласно их компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

К отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного лесного надзора, применяются положения законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды, а к отношениям, связанным с организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ).

Должностные лица органов государственного надзора, государственных учреждений, указанных в части 2.1 названной статьи, являющиеся государственными лесными инспекторами или лесничими, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют право предъявлять гражданам, юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим использование, охрану, защиту, воспроизводство лесов и лесоразведение, требования об устранении выявленных в результате проверок соблюдения лесного законодательства нарушений (пункт 11 части 3 статьи 96 Лесного кодекса Российской Федерации, подпункт «л» пункта 8 ранее действовавшего Положения об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2007 года № 394).

Согласно статье 13² Федерального закона № 294-ФЗ плановые (рейдовые) осмотры, обследования лесных участков проводятся уполномоченными должностными лицами органов государственного контроля (надзора) в пределах своей компетенции на основании плановых (рейдовых) заданий (часть 1).

В случае выявления при проведении плановых (рейдовых) осмотров, обследований нарушений обязательных требований должностные лица органов государственного контроля (надзора) принимают в пределах своей компетенции меры по пресечению таких нарушений, а также доводят в письменной форме до сведения руководителя (заместителя руководителя) органа государственного контроля (надзора) информацию о выявленных нарушениях для принятия решения о назначении внеплановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя по основаниям, указанным в пункте 2 части 2 статьи 10 названного федерального закона (часть 2).

Плановые (рейдовые) осмотры не могут проводиться в отношении конкретного юридического лица, индивидуального предпринимателя и не должны подменять собой проверку (часть 3).

Таким образом, предъявление уполномоченными должностными лицами гражданам, юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим использование, охрану, защиту, воспроизводство лесов и лесоразведение, требований по итогам проведения плановых (рейдовых) осмотров (обследований) противоречит положениям статьи 13² Федерального закона № 294-ФЗ, подлежащим применению к спорным правоотношениям, а также требованиям статьи 96 Лесного кодекса Российской Федерации в приведенной выше редакции, поскольку требование об устранении нарушений лесного законодательства предъявляется исключительно по результатам проведения в установленном порядке проверки соблюдения этого законодательства.

Учитывая, что оспариваемое Требование предъявлено по итогам планового (рейдового) осмотра (обследования) лесного участка, а не по результатам проведения в установленном порядке проверки соблюдения Приходом лесного законодательства, данное Требование не может быть признано законным. Иное означало бы подмену проверки плановым (рейдовым) осмотром (обследованием), что в силу закона является недопустимым.

Кроме того, Требование, как следует из его содержания, предъявлено на основании протокола об административном правонарушении от 4 июня 2021 года № 014-38-28/21, в то время как привлечение Прихода к административной ответственности по статье 7.9 КоАП РФ (самовольное занятие лесных участков) признано судом незаконным в связи с отсутствием состава административного правонарушения.

Доводы административных ответчиков относительно незаконности нахождения на лесном участке, используемом Приходом, строений и объектов, поименованных в акте от 20 апреля 2021 года № 3, не могут служить основанием для вывода о законности оспариваемого Требования.

В силу пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 30 ноября 2010 года № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности» имуществом религиозного назначения является недвижимое имущество (помещения, здания, строения, сооружения, включая объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации, монастырские, храмовые и (или) иные культовые комплексы), построенное для осуществления и (или) обеспечения, в том числе материального и иного, таких видов деятельности религиозных организаций, как совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, проведение молитвенных и религиозных собраний, обучение религии, профессиональное религиозное образование, монастырская деятельность, благотворительная деятельность, социальное обслуживание, религиозное

почитание (паломничество), в том числе здания для временного проживания паломников.

Согласно статье 47 Лесного кодекса Российской Федерации леса могут использоваться религиозными организациями для осуществления религиозной деятельности в соответствии с Федеральным законом от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (часть 1); на лесных участках, предоставленных для осуществления религиозной деятельности, допускается возведение зданий, строений, сооружений религиозного и благотворительного назначения (часть 2); лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются религиозным организациям в безвозмездное пользование для осуществления религиозной деятельности (часть 3).

В соответствии с условиями договора безвозмездного пользования от 12 декабря 2019 года № 91-597/19, заключенного между министерством лесного комплекса Иркутской области и Приходом, последний имеет право осуществлять религиозную деятельность в соответствии с лесным планом субъекта Российской Федерации, лесохозяйственным регламентом лесничества (лесопарка) (подпункт «в» пункта 2.3.).

Лесохозяйственный регламент Слюдянского лесничества Иркутской области, утвержденный приказом министерства лесного комплекса Иркутской области от 11 октября 2018 года № 78-мпр, допускает возведение на лесных участках, предоставленных для осуществления религиозной деятельности, зданий, строений, сооружений религиозного и благотворительного назначения (статья 16).

Таким образом, Лесной кодекс Российской Федерации и лесохозяйственный регламент Слюдянского лесничества Иркутской области, а также условия договора безвозмездного пользования от 12 декабря 2019 года № 91-597/19 допускают возведение на земельном участке, предоставленном Приходу для осуществления религиозной деятельности, зданий, строений, сооружений религиозного и благотворительного назначения.

При рассмотрении данного административного дела суд первой инстанции установил, что лесной участок, предоставленный Приходу на основании договора безвозмездного пользования, используется им для осуществления религиозной деятельности, а расположенные на этом участке объекты – для размещения паломников и работников Прихода, то есть для обслуживания имущества религиозного назначения, что в полной мере согласуется с нормами Лесного кодекса Российской Федерации, лесохозяйственного регламента Слюдянского лесничества Иркутской области, а также условиями договора безвозмездного пользования.

Кроме того, следует учесть, что согласно подпункту «а» пункта 7 Перечня объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, для защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 мая 2013 года

№ 849-р и действовавшего на момент возникновения спорных правоотношений (далее – Перечень), в защитных лесах, за исключением особо защитных участков лесов, допускается размещение некапитальных строений, а также сооружений религиозного и (или) благотворительного назначения, малых архитектурных форм религиозного и (или) благотворительного назначения, элементов благоустройства лесного участка (пешеходная дорожка, скамейка, урна, наземная туалетная кабина).

Из содержания акта, составленного по итогам проведения планового (рейдового) осмотра (обследования), следует, что приведенные в нем объекты не имеют фундамента. Таким образом, размещение указанных объектов на лесном участке в защитных лесах допускается и в силу подпункта «а» пункта 7 Перечня.

Возражая против удовлетворения административного искового заявления, административный ответчик также ссылался на то, что объекты, расположенные на предоставленном Приходу земельном участке, могут быть использованы для сдачи в аренду.

Данные доводы административного ответчика получили оценку и были обоснованно отклонены судом первой инстанции с указанием на то, что эти обстоятельства не являлись основанием для предъявления оспариваемого Требования.

Выводы суда первой инстанции соответствуют разъяснениям, содержащимся в пункте 61 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 года № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», согласно которым суд, не связанный основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении, не вправе признать обоснованным оспариваемое решение, действие, бездействие со ссылкой на обстоятельства, не являвшиеся предметом рассмотрения соответствующего органа, организации, лица, изменяя таким образом основания принятого решения, совершенного действия, имевшего место бездействия. При недоказанности обстоятельств, указанных в оспариваемом решении органа государственной власти и послуживших основанием для его принятия, суд не вправе отказать в признании такого решения незаконным, ссылаясь на наличие установленных им иных оснований (обстоятельств) для принятия подобного решения.

Таким образом, выводы о самовольном занятии Приходом лесного участка, положенные в основу Требования, равно как и доводы административного ответчика о незаконности нахождения названных выше объектов на этом участке, не нашли своего подтверждения в ходе рассмотрения административного дела и были опровергнуты представленными доказательствами.

Принимая во внимание изложенное, а также учитывая, что административный ответчик в нарушение предписаний части 2 статьи 62 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не

доказал законность оспариваемого Требования, выводы судов апелляционной и кассационной инстанций в соответствующей части нельзя признать верными, в связи с чем обжалуемые судебные акты подлежат отмене с оставлением в силе решения суда первой инстанции.

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

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Иркутского областного суда от 1 июня 2022 года, кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 26 октября 2022 года отменить.

Решение Слюдянского районного суда Иркутской области от 9 февраля 2022 года оставить в силе.

Председательствующий

Судьи