



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 14-КАД24-3-К1

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

21 августа 2024 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,
судей Хаменкова В.Б., Николаевой О.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационные жалобы Федерального агентства лесного хозяйства и Панфилова Алексея Ивановича на решение Воронежского областного суда от 28 июня 2022 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 24 ноября 2022 г., кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 20 марта 2023 г. по административному делу № 3а-375/2022 по административному исковому заявлению Панфилова Алексея Ивановича об оспаривании Генерального плана городского округа город Воронеж на 2021-2041 годы, утвержденного решением Воронежской городской Думы от 25 декабря 2020 г. № 137-V.

Заслушав доклад судьи Александрова В.Н., пояснение административного истца Панфилова А.И. и его представителя Милютиной Е.А., представителей Воронежской городской Думы Стреховой И.С., администрации городского округа город Воронеж Агаркова Я.А., Бахтиной И.В., управления главного архитектора администрации городского округа город Воронеж Болтневой О.В., Федерального агентства лесного хозяйства Алиевой А.Ш., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Панфилов А.И. обратился в суд с административным исковым заявлением о признании недействующим решения Воронежской городской Думы

от 25 декабря 2020 г. № 137-V «Об утверждении Генерального плана городского округа город Воронеж на 2021- 2041 годы» со дня его принятия.

Решением Воронежского областного суда от 28 июня 2022 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 24 ноября 2022 г., в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 20 марта 2023 г. названные судебные акты оставлены без изменения.

В кассационных жалобах, поданных в Верховный Суд Российской Федерации, Федеральное агентство лесного хозяйства (далее – Рослесхоз) и Панфилов А.И. просят отменить указанные судебные акты как принятые с нарушением норм материального права, удовлетворив исковое заявление, полагая, что отсутствие согласования с Рослесхозом проекта Генерального плана городского округа город Воронеж на 2021- 2041 годы (далее – Генеральный план), предусматривающего увеличение площади земель населенного пункта город Воронеж за счет земель лесного фонда, свидетельствует о нарушении порядка принятия Генерального плана, а наличие в документе территориального планирования проектируемой границы населенного пункта город Воронеж указывает на правовую неопределенность и создает предпосылки для незаконного изъятия земельных участков из состава земель лесного фонда.

Как следует из материалов дела, проект Генерального плана городского округа город Воронеж на 2021-2041 годы, предусматривавший увеличение площади земель населенного пункта город Воронеж за счет земель лесного фонда, рассматривался Рослесхозом и не был им согласован.

Министерством экономического развития Российской Федерации также подготовлено сводное заключение о несогласии с проектом Генерального плана.

По итогам заседания согласительной комиссии по урегулированию разногласий, послуживших основанием для подготовки заключения о несогласии с проектом Генерального плана, подготовлено заключение об отказе в согласовании проекта Генерального плана в части приложения «Сведения о границах населенного пункта город Воронеж, входящего в состав городского округа город Воронеж», поскольку остались неснятыми отдельные замечания федеральных органов государственной власти в части обоснования увеличения площади земель населенного пункта город Воронеж за счет земель лесного фонда.

Согласительная комиссия направила главе городского округа город Воронеж вместе с указанным заключением проект Генерального плана, не согласованный в части приложения «Сведения о границах населенного пункта город Воронеж, входящего в состав городского округа город Воронеж»,

протоколы заседаний согласительной комиссии, материалы по не согласованным вопросам в текстовой форме и в виде карт.

Глава городского округа город Воронеж в соответствии с частью 12 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации принял решение направить в Воронежскую городскую Думу для рассмотрения проекта Генерального плана, не согласованный в части приложения «Сведения о границах населенного пункта город Воронеж, входящего в состав городского округа город Воронеж».

При этом управлению главного архитектора администрации городского округа город Воронеж поручено осуществить мероприятия по согласованию названного приложения к Генеральному плану с подготовкой и направлением в Воронежскую городскую Думу проекта решения о внесении соответствующих изменений по несогласованным вопросам.

Генеральный план утвержден решением Воронежской городской Думы от 25 декабря 2020 г. № 137-V. При этом на карте планируемого размещения объектов социальной инфраструктуры местного значения городского округа город Воронеж граница населенного пункта город Воронеж отображена как проектируемая с обозначением территории, планируемой к включению в состав населенного пункта город Воронеж.

Постановлениями главы городского округа город Воронеж от 30 марта 2021 г. № 32, от 23 декабря 2021 г. № 212, от 30 марта 2022 г. № 43, а также от 1 ноября 2022 г. сроки для подготовки и направления в Воронежскую городскую Думу проекта решения о внесении соответствующих изменений в Генеральный план неоднократно продлевались.

Представитель Управления Росреестра по Воронежской области в ходе рассмотрения административного дела в суде первой инстанции пояснил, что согласно Генеральному плану граница населенного пункта город Воронеж не утверждена, в связи с чем соответствующие сведения о ней в Единый государственный реестр недвижимости не внесены.

Также судом в ходе рассмотрения административного дела установлено несоответствие сведений, содержащихся в Государственном лесном реестре, сведениям, внесенным в Единый государственный реестр недвижимости в отношении земель лесного фонда.

Отказывая в удовлетворении искового заявления, суды исходили из того, что Генеральный план утвержден оспариваемым решением с картой границ по несогласованным вопросам до момента их согласования, что предусмотрено пунктом 1 части 11 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также – Кодекс) и не может расцениваться как нарушение прав иных лиц. Отсутствие в текстовой части Генерального плана координатного описания границ населенного пункта город Воронеж не влечет никаких правовых последствий, поскольку установленные по делу обстоятельства свидетельствуют о том, что в оспариваемом нормативном акте указана территория, планируемая к включению в состав населенного пункта город Воронеж, а информация о границе населенного пункта город Воронеж,

которая административным ответчиком не признана согласованной в установленном законом порядке, в настоящее время не используется.

Суды полагали, что в несогласованной части проект Генерального плана может быть представлен согласительной комиссией главе местной администрации, а затем в представительный орган местного самоуправления в виде отдельных материалов по несогласованным вопросам, подлежащим дальнейшему согласованию, указывая на возможность утверждения Генерального плана с территориями, отображенными на карте как проектируемые и планируемые к включению в состав населенного пункта город Воронеж.

Между тем суды не учли следующее.

Генеральный план муниципального образования, являясь муниципальным правовым актом, представляет собой документ территориального планирования муниципального образования, который не должен противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации. Генеральный план утверждается представительным органом местного самоуправления (пункты 2-4 части 1 статьи 18, часть 1 статьи 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Порядок подготовки и утверждения генерального плана установлен статьями 18, 24-28 Градостроительного кодекса Российской Федерации и предусматривает ряд последовательных процедур, к которым относятся: принятие главой местной администрации решения о подготовке проекта генерального плана; обязательное согласование проекта в соответствии со статьей 25 данного Кодекса; обязательное рассмотрение проекта на публичных слушаниях; принятие решения представительным органом местного самоуправления с учетом протокола публичных слушаний по проекту генерального плана и заключения о результатах таких публичных слушаний об утверждении генерального плана или об отклонении проекта генерального плана и о направлении его главе местной администрации на доработку в соответствии с указанными протоколом и заключением.

С учетом полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений, а также права собственности Российской Федерации на земли лесного фонда (часть 1 статьи 8 и статья 81 Лесного кодекса Российской Федерации) управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности Российской Федерации, осуществляет Российская Федерация (пункт 2 статьи 9 Земельного кодекса Российской Федерации).

Как указано в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 22 сентября 2023 г. № 45-П, процедура согласования, предусмотренная действующим законодательством, должна учитывать особенности правового режима лесного фонда и вероятность негативного

воздействия на него в случае включения соответствующих земельных участков в состав территории населенных пунктов.

Одной из целей согласования проекта генерального плана с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти является проверка соответствия его содержания в части включения в границы населенного пункта земельных участков из состава земель лесного фонда законодательству в сфере лесных отношений. Данная процедура согласования соответствует особенностям правового режима лесного фонда, вытекающим из его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом.

Включение земель лесного фонда в границы населенных пунктов существенно меняет правовое положение соответствующих земель и лесных участков как в части охраны лесов, так и в части соответствующих имущественных отношений, непосредственно затрагивая интересы Российской Федерации.

Таким образом, предполагаемое изменение территории населенного пункта путем включения в нее земель лесного фонда должно быть согласовано с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, поскольку утверждение генерального плана влечет перевод земель из одной категории в другую. В связи с этим орган местного самоуправления не вправе приступить к утверждению проекта генерального плана без положительного заключения на него. Этому корреспондирует обязанность уполномоченного федерального органа исполнительной власти отправить соответствующее заключение на направленный ему проект генерального плана в установленный законом срок.

Следует учесть, что в силу части 5¹ статьи 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации обязательным приложением к генеральному плану являются сведения о границах населенных пунктов (в том числе границах образуемых населенных пунктов), которые должны содержать графическое описание местоположения границ населенных пунктов, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, используемой для ведения Единого государственного реестра недвижимости.

Выводы судов о возможности утверждения Генерального плана с территориями, отображенными на карте как проектируемые и планируемые к включению в состав населенного пункта город Воронеж нельзя признать обоснованными.

Отсутствие положительного заключения Рослесхоза на проект Генерального плана, а также наличие в указанном документе территориального планирования проектируемой границы населенного пункта город Воронеж не только противоречит приведенным выше требованиям закона и не согласуется с общеправовым критерием определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм, но и может привести к нарушению прав Российской Федерации как собственника земель лесного фонда и законных интересов граждан, имеющих право на благоприятную окружающую среду.

Лесные участки из земель лесного фонда в силу прямого указания закона находятся исключительно в федеральной собственности, что обуславливает необходимость обязательного согласования проекта генерального плана городского округа, предусматривающего включение в границы населенных пунктов, входящих в состав городского округа, земельных участков из земель лесного фонда, с уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном этим органом на основании части 8 статьи 24, пункта 2 части 1 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Нормы части 12 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации, дающие главе местной администрации городского округа право на основании документов и материалов, представленных согласительной комиссией, принять решение о направлении не согласованного в определенной части проекта генерального плана в представительный орган местного самоуправления городского округа, не могут рассматриваться в качестве основания для вывода о возможности утверждения Генерального плана без согласования с Рослесхозом в случае, когда такое согласование требуется в силу прямого указания закона.

Иное означало бы возможность принятия указанного документа территориального планирования в обход процедуры, предусмотренной законом и создало бы не только правовую неопределенность, но и предпосылки для неправомерного выбытия соответствующих земельных участков из состава земель лесного фонда.

Указанное свидетельствует о том, что судами при принятии обжалуемых судебных актов допущены существенные нарушения норм материального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

С учетом изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, **определила:**

решение Воронежского областного суда от 28 июня 2022 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 24 ноября 2022 г., кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 20 марта 2023 г. отменить.

Признать недействующим решение Воронежской городской Думы от 25 декабря 2020 г. № 137-V «Об утверждении Генерального плана городского округа город Воронеж на 2021- 2041 годы» со дня его принятия.

Председательствующий

Судьи