



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 93-КАД25-1-К9

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

24 сентября 2025 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 министерства природных ресурсов и экологии Магаданской области на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Магаданского областного суда от 3 сентября 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 22 января 2025 года по административному делу № 2а-873/2024 по административному исковому заявлению Магаданского межрайонного природоохранного прокурора к министерству природных ресурсов и экологии Магаданской области о признании незаконным бездействия и о возложении обязанности совершить определённые действия.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А. о законности обжалуемых судебных актов, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Магаданский межрайонный природоохранный прокурор (далее - прокурор) по результатам проверки соблюдения положений лесного законодательства обратился в суд в защиту интересов Российской Федерации и неопределённого круга лиц с административным иском к министерству природных ресурсов и экологии Магаданской области (далее также - Минприроды Магаданской области), министру природных ресурсов и экологии Магаданской области в порядке главы 22 Кодекса

административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), регулирующей производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего.

Прокурор, уточнив требования в ходе рассмотрения административного дела, просил признать незаконным бездействие Минприроды Магаданской области, выразившееся в непринятии мер по разработке нормативного правового акта, утверждающего цены и нормативы, связанные с очисткой территории и приведением её в состояние, пригодное для дальнейшего использования (далее – нормативный правовой акт), и обязать названный орган государственной власти субъекта Российской Федерации разработать такой нормативный акт в течение шести месяцев с момента вступления решения суда в законную силу.

Кроме того, прокурор просил признать незаконным бездействие Минприроды Магаданской области, выразившееся в непринятии мер к взысканию с ООО «Магротсыпь», ООО «Хакчан», ООО «Вектор», ООО «Марс», ООО «Золотая мечта», ООО «Магаданский самородок», ООО «Северо-Восток» неустойки за невыполнение мероприятий, установленных в подпункте «т» пункта 3.4 типового договора аренды лесного участка для осуществления геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, утверждённого приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 30 июля 2020 года № 542 (приложение 12), и возложить на Минприроды Магаданской области обязанность рассчитать и взыскать неустойку с перечисленных юридических лиц в соответствии с подпунктом «п» пункта 4.2 типового договора аренды лесного участка в течение трёх месяцев с момента принятия нормативного правового акта.

Прокурор полагал, что оспариваемое незаконное бездействие повлекло невозможность взыскания неустойки за невыполнение юридическими лицами мероприятий по рекультивации лесных участков, переданных по договорам аренды.

Решением Магаданского городского суда Магаданской области от 4 июня 2024 года прокурору отказано в удовлетворении требований.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Магаданского областного суда от 3 сентября 2024 года решение суда отменено в части признания необоснованным требования прокурора об оспаривании бездействия, выразившегося в непринятии мер по разработке нормативного правового акта. На Минприроды Магаданской области возложена обязанность разработать нормативный правовой акт в течение девяти месяцев с момента вступления решения суда в законную силу.

В остальной части решение суда признано правильным.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 22 января 2025 года апелляционное определение оставлено без изменения.

В кассационной жалобе, поступившей в Верховный Суд Российской Федерации, Минприроды Магаданской области просит отменить апелляционное и кассационное определения и принять новый судебный акт об отказе в удовлетворении требований прокурора в полном объёме, приводя доводы о незаконности названных судебных актов в той части, в которой административный иск удовлетворён.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 5 июня 2025 года административное дело истребовано, определением от 8 сентября 2025 года кассационная жалоба передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены 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 нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита публичных интересов (часть 1 статьи 328 КАС РФ).

Судебная коллегия считает, что суды апелляционной и кассационной инстанций допустили такого рода нарушения, признавая незаконным оспариваемое бездействие, выразившееся в непринятии нормативного правового акта, и возлагая на орган государственной власти обязанность его разработать.

Согласно части 7 статьи 73¹ Лесного кодекса Российской Федерации типовые договоры аренды лесных участков, в том числе предусматривающие осуществление мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти для каждого вида использования лесов, предусмотренного частью 1 статьи 25 этого кодекса.

Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 30 июля 2020 года № 542 утверждён типовой договор аренды лесного участка (лесных участков) для осуществления геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых (приложение 12).

Подпунктом «т» пункта 3.4 названного договора установлена обязанность арендатора по истечении срока действия договора или в случае досрочного прекращения срока действия договора освободить лесной участок (лесные участки) от объектов недвижимого имущества, обеспечить снос объектов, созданных для освоения лесного участка (лесных участков), и осуществить рекультивацию земель, на которых расположены леса и которые подверглись загрязнению и иному негативному воздействию, в соответствии с проектом рекультивации земель и требованиями законодательства

Российской Федерации.

За невыполнение перечисленных обязательств арендатор уплачивает арендодателю неустойку в размере 4-кратной стоимости работ, необходимых для восстановления соответствующей территории по нормативам в области лесного хозяйства, предусмотренным законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации (подпункт «п» пункта 4.2 типового договора).

Лесной кодекс Российской Федерации, закрепляя полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области лесных отношений, установил, что Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление на землях лесного фонда охраны лесов, защиты лесов, воспроизводства лесов, лесоразведения (пункт 6 части 1 статьи 83).

Постановлением Правительства Магаданской области от 9 января 2014 года № 17-пп утверждено Положение о министерстве природных ресурсов и экологии Магаданской области, согласно которому поименованный орган предоставляет в аренду лесные участки, расположенные в границах земель лесного фонда (пункт 3.8.1); осуществляет на землях лесного фонда охрану, защиту, воспроизводство лесов и лесоразведение (пункт 3.8.6); разрабатывает проекты законов и иных нормативных правовых актов Магаданской области, регулирующих отношения в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, лесоразведения (пункт 3.8.51).

Суд первой инстанции, применив приведённые федеральные нормы, проанализировав особенности возмещения вреда, причинённого лесам и находящимся в них природным объектам вследствие нарушения лесного законодательства, утверждённые постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2018 года № 1730, сделал вывод о необоснованности требований прокурора, так как законодательством Российской Федерации не определены порядок, сроки, требования и механизм принятия правового акта по утверждению цен и нормативов, связанных с очисткой территории лесных участков, и взысканию неустойки, а также не установлен уполномоченный орган по утверждению указанных нормативов, отсутствуют правовые положения, которые предусматривают обязанность Минприроды Магаданской области осуществить правовое регулирование указанных правовых отношений.

Судебная коллегия по административным делам Магаданского областного суда не согласилась с такой позицией суда, указала, что в данном случае органом, утверждающим нормативы определения стоимости работ, необходимых для восстановления соответствующей территории, является Минприроды Магаданской области. Поскольку такие нормативы данным министерством не установлены, имеет место незаконное бездействие органа власти, повлёкшее нарушение прав и законных интересов субъекта Российской Федерации ввиду невозможности применения к арендатору

лесного участка предусмотренной типовым договором аренды лесного участка штрафной санкции в виде неустойки.

Вывод суда об отсутствии незаконного бездействия Минприроды Магаданской области в отношении арендаторов лесных участков, к которым не предъявляются требования о взыскании неустойки за неприведение используемых участков в надлежащий вид, суд апелляционной инстанции признал правильным.

Кассационный суд не усмотрел оснований для удовлетворения кассационной жалобы Минприроды Магаданской области, сославшись на отсутствие убедительных доказательств, опровергающих правильность апелляционного определения в той части, в которой требования прокурора удовлетворены.

Между тем судами апелляционной и кассационной инстанций неправильно применены нормы материального права при разрешении вопроса об обоснованности требований прокурора о признании незаконным бездействия органа государственной власти субъекта Российской Федерации ввиду непринятия мер по разработке нормативного правового акта, утверждающего цены и нормативы, связанные с очисткой территории и приведением её в состояние, пригодное для дальнейшего использования, что нарушило положения процессуального закона.

Суды разрешают административные дела на основании Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (часть 1 статьи 15 КАС РФ).

Конституция Российской Федерации определила, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны (статья 10).

Исходя из конституционного принципа разделения и самостоятельности трёх видов власти вопросы о принятии нормативных правовых актов, внесении в них изменений и дополнений относятся к исключительной компетенции соответствующих органов, следовательно, требование о возложении обязанности на орган государственной власти разработать и принять нормативный правовой акт не может быть предметом судебного рассмотрения.

Судья отказывает в принятии административного искового заявления в случае, если оно не подлежит рассмотрению в судах (пункт 1 части 1 статьи 128 КАС РФ).

Процессуальный закон установил, что суд вправе возложить на орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган, уполномоченную организацию или должностное лицо обязанность принять нормативный правовой акт только в том случае, если в результате признания судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части

выявлена недостаточная правовая урегулированность административных и иных публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц (часть 4 статьи 216 КАС РФ).

Верховный Суд Российской Федерации в постановлении Пленума от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» разъяснил, что приведённая выше норма подлежит применению при условии, когда в нормативном правовом акте, имеющем большую юридическую силу, предусмотрена обязанность соответствующего органа принять нормативный правовой акт или соответствующие положения нормативного правового акта (абзац второй пункта 37).

Однако такие обстоятельства отсутствуют и прокурором не приводились в обоснование административного иска.

Требования о признании незаконным бездействия Минприроды Магаданской области, выразившегося в непринятии мер по разработке нормативного правового акта, и о возложении обязанности на этот орган разработать нормативный акт направлены на понуждение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации осуществить правовое регулирование отношений, возникающих при исполнении договоров аренды лесного участка (лесных участков).

Таким образом, судья суда первой инстанции неправомерно принял административный иск в указанной части к производству суда, следовательно, суд апелляционной инстанции правильно отменил судебное решение в этой части.

Вместе с тем у судебной коллегии по административным делам Магаданского областного суда отсутствовали правовые основания для разрешения названных выше требований по существу и возложения обязанности разработать нормативный правовой акт, утверждающий нормы определения стоимости работ, необходимых для восстановления соответствующей территории вследствие нарушения лесного законодательства.

В силу положений пункта 1 части 1 статьи 194 КАС РФ суд прекращает производство по административному делу, если заявление не подлежит рассмотрению в судах.

С учётом изложенного обжалуемые судебные акты, как принятые с нарушением норм материального права и норм процессуального права, нельзя признать законными, следовательно, апелляционное и кассационное определения в той части, в которой административный иск удовлетворён, подлежат отмене, а производство по административному делу в данной части – прекращению.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327, 328–330 КАС РФ,

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Магаданского областного суда от 3 сентября 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 22 января 2025 года в части признания незаконным бездействия министерства природных ресурсов и экологии Магаданской области, выразившегося в непринятии мер по разработке нормативного правового акта, утверждающего нормативы определения стоимости работ, необходимых для восстановления соответствующей территории вследствие нарушения лесного законодательства, и возложения на министерство природных ресурсов и экологии Магаданской области обязанности разработать указанный нормативный правовой акт в течение девяти месяцев с момента вступления решения суда в законную силу отменить.

Прекратить производство по административному делу в приведённой части.

В остальной части апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Магаданского областного суда от 3 сентября 2024 года, кассационное определение судебной коллегии по административным делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 22 января 2025 года оставить без изменения.

Председательствующий

Судьи