



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 64-КАД25-7-К9

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

5 ноября 2025 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,  
судей Калининой Л.А. и Першутова А.Г.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Обелискъ» и дополнения к ней на решение Сахалинского областного суда от 26 апреля 2024 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 16 августа 2024 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 19 марта 2025 г. по материалам истребованного административного дела № 3а-14/2024 по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Обелискъ» о признании частично недействующим Генерального плана городского округа «Город Южно-Сахалинск», утвержденного решением Городской Думы города Южно-Сахалинска от 28 сентября 2022 г. № 1029/48-22-6 (в редакции от 22 декабря 2022 г.).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителей общества с ограниченной ответственностью «Обелискъ» Кройта А.М., Адылова Д.В., Городской Думы города Южно-Сахалинска Славкиной Е.А., администрации города Южно-Сахалинска Кулешова А.В., Син Ен Хи, Крупницкой А.И., Феденко Е.П., Ракитского А.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего оспариваемые судебные акты незаконными и необоснованными, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**у с т а н о в и л а :**

общество с ограниченной ответственностью «Обелискъ» (далее – Общество), являясь собственником земельного участка с кадастровым номером 65:01:1001004:141, в пользу которого установлен сервитут для обеспечения прохода и проезда в отношении земельного участка с кадастровым номером 65:01:1001004:121, обратилось в суд с административным иском о признании недействующим генерального плана городского округа «Город Южно-Сахалинск», утвержденного решением Городской Думы города Южно-Сахалинска от 28 сентября 2022 г. № 1029/48-22-5 (в редакции от 22 декабря 2022 г.) (далее – Генеральный план), в той части, в которой оспариваемым нормативным правовым актом предусмотрено размещение объекта местного значения «Приют для животных» в функциональной зоне смешанной и общественно-деловой застройки (номер функциональной зоны 174, функциональной зоны 200) планировочного района 1022.

В обоснование своих требований указало, что Генеральный план в оспариваемой части нарушает его права на использование земельного участка с кадастровым номером 65:01:1001004:121 в соответствии с соглашением об установлении сервитута, поскольку на данном земельном участке началось строительство приюта для животных, предусмотренного Генеральным планом.

Полагает, что Генеральный план принят с нарушением процедуры его принятия, установленной статьями 5.1, 23-25, 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ). Так, проект генерального плана не опубликован в полном объеме, в том числе в части, содержащей сведения о государственной тайне, о границах населенных пунктов, а также не публиковался повторно после внесения в него изменений по результатам работы согласительной комиссии от 3 апреля 2022 г., срок работы которой превысил два месяца. Также указывает на то, что у депутатов отсутствует доступ к государственной тайне, в то время как акт принят в составе материалов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, и на то, что проект не согласован в части границ населенных пунктов с органами местного самоуправления муниципальных образований, имеющих общую границу с городским округом Южно-Сахалинск, и с Федеральным агентством лесного хозяйства (далее также – Рослесхоз) в части пересечения границ с землями лесного фонда.

Также в Генеральном плане в нарушение приведенных норм не указаны расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности объектами по содержанию безнадзорных животных, отсутствует обоснование для размещения приюта для животных на земельном участке с кадастровым номером 65:01:1001004:121, а также описание координат точек его размещения, характеристика объекта, оценка воздействия на комплексное развитие территории в связи с размещением

этого объекта, не установлена зона с особыми условиями использования территории (санитарно-защитная зона).

Решением Сахалинского областного суда от 26 апреля 2024 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 16 августа 2024 г. и кассационным определением судебной коллегии по административным делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 19 марта 2025 г., Обществу отказано в удовлетворении иска.

В кассационной жалобе Общество поддерживает доводы и позицию, изложенные как в административном иске, так и в ранее поданных жалобах на решение областного суда, и просит отменить принятые по делу судебные акты в связи с допущенными судами нарушениями норм материального права.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 18 августа 2025 г. административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 14 октября 2025 г. кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Согласно статье 328 Кодекса административного судопроизводства 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.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

Рассматривая административное дело, суды, выяснив обстоятельства, указанные в части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в том числе полномочия органа, принявшего оспариваемый акт, процедуру его принятия, внесения изменений, введение в действие, порядок доведения до всеобщего сведения и вступления в силу, признали, что оспариваемый в части акт является нормативным правовым актом, изданным уполномоченным органом, принятым в надлежащей форме и в соответствии с требуемой процедурой с проведением публичных слушаний в соответствии со статьями 5.1 и 28 ГрК РФ, с размещением текста и материалов в официальных доступных источниках, согласованным с федеральными органами исполнительной власти, как того требуют положения статьи 25 указанного кодекса, и опубликованным надлежащим образом.

Проверяя соответствие оспариваемых положений Генерального плана действующим нормативным правовым актам, имеющим большую

юридическую силу и регулирующим спорные правоотношения, суды, руководствуясь статьями 2, 9, 18, 30 ГрК РФ, Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. № 1203 «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне», статьей 121 Закона Сахалинской области от 5 марта 2013 г. № 930 «О градостроительной деятельности на территории Сахалинской области», проверив обоснование принятого акта в оспариваемой редакции, установив, что зоны с особыми условиями использования территории компетентным органом не устанавливались, а, следовательно, не подлежат отображению на картах Генерального плана, засекреченные сведения относятся к государственной тайне либо к служебной информации, что в силу приведенного законодательства подлежит охране, размещение объекта местного значения (приют для животных) соответствует назначению функциональной зоны смешанной общественно-деловой застройки и региональным нормативам градостроительного проектирования Сахалинской области, утвержденным Министерством архитектуры и градостроительства Сахалинской области от 10 октября 2023 г. № 1-3.39-626/23, пришли к выводу о том, что Генеральный план не противоречит приведенному законодательству.

Относительно доводов о нарушении процедуры принятия Генерального плана, выразившемся в отсутствии согласования с Рослесхозом границ городского округа и вхождения в него земель лесного фонда, суды не установили нарушений и также указали, что Общество не наделено полномочиями по представлению интересов неопределенного круга лиц.

Вместе с тем доводы кассационной жалобы в части возможности включения в границы населенных пунктов, входящих в состав городского округа, участков земель лесного фонда заслуживают внимания, поскольку в указанной части нормативный правовой акт принят без согласования с Рослесхозом, что является существенным нарушением процедуры принятия Генерального плана и влечет его отмену.

Как следует из материалов дела, проект Генерального плана рассматривался Рослесхозом 28 октября 2021 г. и не был им согласован, поскольку проектом предусмотрено включение в границы населенных пунктов земельных участков, которые согласно сведениям ЕГРН относятся к землям населенных пунктов, однако, по данным государственного лесного реестра, являются землями лесного фонда.

Министерством экономического развития Российской Федерации также подготовлено сводное заключение от 16 декабря 2021 г. о несогласии с проектом Генерального плана, поскольку он не был согласован с Минобрнауки России, Минобороны России, Минэнерго России, МЧС России, Рослесхозом, Минприроды России.

По итогам проведения согласительного совещания по проектам документов территориального планирования от 18 ноября 2021 г.

Минэкономразвития России подготовлено сводное заключение о несогласии с проектом Генерального плана в связи с наличием неурегулированных разногласий по замечаниям отраслевых федеральных органов.

Сводным заключением Правительства Сахалинской области от 10 декабря 2021 г. проект Генерального плана направлен на доработку.

Постановлением администрации города Южно-Сахалинска от 10 января 2022 г. создана комиссия по урегулированию замечаний, послуживших основанием для подготовки сводного заключения 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 от 3 апреля 2022 г., которым проект Генерального плана согласован с внесением в него изменений с учетом представленных замечаний, при этом письмом от 15 марта 2022 г. Минэкономразвития России сообщило об отсутствии замечаний к проекту Генерального плана.

Относительно замечаний Рослесхоза от 28 октября 2021 г. о возможности включения в границы населенных пунктов земельных участков, имеющих двойной учет по данным ЕГРН и государственного лесного реестра, и о включении в границы населенных пунктов земельных участков лесного фонда, не относящихся к земельным участкам двойного учета, согласительная комиссия пришла к выводу, что следует считать данный вопрос неурегулированным, вместе с тем до момента согласования названных участков включить их в материалы по обоснованию проекта Генерального плана и рекомендовать проект Генерального плана к утверждению с учетом утвержденного плана согласования неутвержденных разногласий с Рослесхозом.

Проект Генерального плана 1 августа 2022 г. направлен в Городскую Думу города Южно-Сахалинска.

Заключением Городской Думы города Южно-Сахалинска от 13 сентября 2022 г. проект Генерального плана возвращен на доработку.

Доработанный проект Генерального плана (в части земель лесного фонда не дорабатывался) 19 сентября 2022 г. направлен в Городскую Думу города Южно-Сахалинска и решением от 28 сентября 2022 г. утвержден.

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 ГрК РФ).

Генеральным планом, утвержденным решением Городской Думы города Южно-Сахалинска от 28 сентября 2022 г. № 1029/48-22-5, установлены границы входящих в состав муниципального образования населенных пунктов.

В соответствии с абзацем восьмым пункта 1 статьи 8 Земельного кодекса Российской Федерации перевод земель населенных пунктов в земли иных категорий и земель иных категорий в земли населенных пунктов независимо от их форм собственности осуществляется путем установления или изменения границ населенных пунктов в порядке, установленном Земельным кодексом Российской Федерации и законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности.

Указанные положения Земельного кодекса Российской Федерации согласуются и с частью 1 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ), согласно которой установление или изменение границ населенных пунктов, а также включение земельных участков в границы населенных пунктов либо исключение земельных участков из границ населенных пунктов является переводом земель населенных пунктов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию либо переводом земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли населенных пунктов.

Пунктом 2 части 1 статьи 11 Федерального закона № 172-ФЗ допускается перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, или земельных участков в составе таких земель в земли других категорий в случае установления или изменения границы населенного пункта.

При этом нарушение установленного Земельным кодексом Российской Федерации, федеральными законами порядка перевода земель из одной категории в другую является основанием для признания недействительными актов об отнесении земель к категориям, о переводе их из одной категории в другую (пункт 3 статьи 8 Земельного кодекса Российской Федерации).

Порядок подготовки и утверждения генерального плана установлен статьями 18, 24-28 ГрК РФ 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.

Проект генерального плана согласно пункту 2 части 1 статьи 25 ГрК РФ подлежит согласованию с уполномоченным Правительством Российской

Федерации федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном этим органом, в случае когда предусматривается включение в соответствии с указанным проектом в границы населенных пунктов (в том числе образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения, муниципального округа, городского округа, земельных участков из земель лесного фонда, за исключением случаев, предусмотренных частью 19 статьи 24 ГрК РФ.

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).

Федеральное агентство лесного хозяйства осуществляет полномочия по рассмотрению проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации, генеральных планов гг. Москвы и Санкт-Петербурга, схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов и подготовку заключений в пределах своей компетенции (пункт 5.4.3 Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 736).

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.

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 Федеральным агентством лесного хозяйства 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.

Таким образом, при включении в границы населенного пункта лесных участков, расположенных на землях лесного фонда, посредством установления и изменения границы населенного пункта необходимо обеспечить процедуру согласования проекта генерального плана с Федеральным агентством лесного хозяйства, что соответствует правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации об особом правовом режиме лесного фонда (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 сентября 2023 г. № 45-П).

Учитывая, что вопрос соблюдения процедуры принятия Генерального плана, связанный с отсутствием согласования с Рослесхозом вопроса о границах городского округа и вхождения в него земель лесного фонда, судами не исследовался, обжалуемые судебные акты нельзя признать правильными, при разрешении настоящего административного дела

допущенные нарушения норм процессуального права являются существенными, они повлияли на исход дела и без их устранения невозможны восстановление и защита публичных интересов, следовательно, они подлежат отмене, а дело направлению в суд первой инстанции на новое рассмотрение.

При новом рассмотрении дела суду необходимо учесть изложенное выше и разрешить дело в соответствии с требованиями закона и установленными по делу обстоятельствами с привлечением представителей Рослесхоза.

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

**о п р е д е л и л а :**

решение Сахалинского областного суда от 26 апреля 2024 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 16 августа 2024 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 19 марта 2025 г. отменить, дело направить на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Председательствующий

Судьи