

РЕШЕНИЕ
Именем Российской Федерации

21 марта 2025 года

город Саратов

Саратовский областной суд в составе:
председательствующего Аршиновой Е.В.,
при секретаре Сергеевой Е.С.,
с участием прокурора отдела Саратовской областной прокуратуры
Новопольцевой Ж.Б.,

с участием представителя заинтересованного лица - публично-правовой
компании «Роскадастр» в лице филиала по Саратовской области - Гречихиной А.В.,
рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по
административному исковому заявлению Федерального агентства лесного хозяйства
к Совету Зоркинскому муниципального образования Марковского муниципального
района Саратовской области, министерству строительства и жилищно-коммунального
хозяйства Саратовской области об оспаривании в части нормативного правового акта,

установил:

решением Совета Зоркинского муниципального образования Марковского
муниципального района Саратовской области от 15 ноября 2019 года № 20/74
утвержден Генеральный план Зоркинского муниципального образования
Марковского муниципального района Саратовской области.

Решением Совета Зоркинского муниципального образования Марковского
муниципального района Саратовской области от 25 декабря 2023 года № 8/22
внесены изменения в решение Совета Зоркинского муниципального образования
Марковского муниципального района Саратовской области от 15 ноября 2019 года
№ 20/74 «Об утверждении Генерального плана Зоркинского муниципального
образования Марковского муниципального района Саратовской области».

Исходя из разъяснений, содержащихся в пункте 27 постановления Пленума
Верховного Суда Российской Федерации 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», следует, что в случае, когда после уточнения заявленных требований
будет установлено, что административный истец оспаривает основные нормативные
положения в определенной редакции, суд рассматривает заявление об оспаривании
нормативного правового акта как требование об оспаривании основных нормативных
положений в соответствующей редакции.

Федеральное агентство лесного хозяйства обратилось в суд с
административным исковым заявлением, в котором просило признать
недействующим Генеральный план Зоркинского муниципального образования
Марковского муниципального района Саратовской области, утвержденный
решением Совета Зоркинского муниципального образования Марковского
муниципального района Саратовской области от 15 ноября 2019 года № 20/74 в
редакции решения Совета Зоркинского муниципального образования Марковского
муниципального района Саратовской области от 25 декабря 2023 года № 8/22 в части

включения в границы населенного пункта участков, расположенных на землях лесного фонда в: с. Зоркино - в выделе 46 квартала с1 Подлесновского участкового лесничества Марковского лесничества Саратовской области; с. Воротаевка - в выделе 11 квартала 1с Подлесновского участкового лесничества Марковского лесничества Саратовской области; с. Георгиевка - в выделе 15 квартала 1с Подлесновского участкового лесничества Марковского лесничества Саратовской области; с. Волково - в выделе 3 квартала с1 Подлесновского участкового лесничества Марковского лесничества Саратовской области, принадлежащих на праве собственности Российской Федерации.

В обоснование заявленных требований указано, что оспариваемым решением (в соответствующей редакции) находящиеся в федеральной собственности лесные участки включены в границы указанного населенного пункта с нарушением процедуры согласования проекта Генерального плана (изменения в него) Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области, предусмотренной статьей 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также - ГрК РФ), а также с нарушением положений Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую». Оспариваемым решением в нарушение положений Земельного кодекса Российской Федерации (далее также - ЗК РФ) и Лесного кодекса Российской Федерации (далее также - ЛК РФ) фактически изменены целевое назначение и правовой режим земель лесного фонда, находящихся в федеральной собственности, что препятствует органам федеральной власти осуществлять мероприятия по управлению землями лесного фонда, охране, защите и воспроизводству лесов.

В письменных возражениях Совет Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области просил в удовлетворении административных исковых требований отказать.

В письменных возражениях администрация Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области полагает, что требования административного истца не подлежат удовлетворению.

В письменном отзыве на административное исковое заявление публично-правовая компания «Роскадастр» в лице филиала по Саратовской области просит в удовлетворении административных исковых требований отказать, поскольку пересечения границ населенных пунктов в Едином государственном реестре недвижимости (далее - ЕГРН) с границами Марковского лесничества в Саратовской области с реестровым номером 64:20-6.434 не имеется. Кроме того, письмом от 02 августа 2023 года № 2023/2412 проектируемые границы населенных пунктов были направлены в министерство природных ресурсов и экологии Саратовской области, 01 сентября 2023 года был получен ответ, в котором указано, что пересечения границ населенных пунктов с землями лесного фонда не выявлено.

В судебном заседании представитель публично-правовой компании «Роскадастр» в лице филиала по Саратовской области поддержал письменный отзыв, полагал требования неподлежащими удовлетворению.

Иные лица извещены надлежащим образом о дате времени и месте судебного заседания, в суд не явились, ходатайств об отложении рассмотрения дела не заявили. При указанных обстоятельствах, руководствуясь статьей 150, частью 5 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее - КАС РФ), суд считает возможным рассмотреть административное дело в отсутствие неявившихся лиц.

Заслушав объяснения представителя заинтересованного лица, исследовав материалы дела, учитывая заключение прокурора, полагавшего административное исковое заявление подлежащим удовлетворению, суд приходит к следующему.

В силу части 1 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Согласно статье 3 ГрК РФ законодательство о градостроительной деятельности состоит из настоящего Кодекса, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

По вопросам градостроительной деятельности принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить настоящему Кодексу.

В силу положений пункта 2 части 1 статьи 18 ГрК РФ документами территориального планирования муниципальных образований являются также генеральные планы поселений.

Пунктом 20 части 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения поселения отнесено помимо прочего утверждение генеральных планов поселения.

В соответствии с частью 1 статьи 24 ГрК РФ генеральный план поселения, генеральный план городского округа, в том числе внесение изменений в такие планы, утверждаются соответственно представительным органом местного самоуправления поселения, представительным органом местного самоуправления городского округа.

Решением Совета Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области от 07 июня 2010 года № 28/98 (с изменениями, внесенными решением Совета Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области от 07 мая 2018 года № 80/215) утверждено Положение об утверждении публичных слушаний в Зоркинском муниципальном образовании Марковского муниципального района Саратовской области (далее - Положение о публичных слушаниях).

В соответствии с указанным Положением о публичных слушаниях (статья 2) на публичные слушания должны выноситься проекты генеральных планов.

Согласно статьям 7, 9 Положения о публичных слушаниях публичные слушания могут быть назначены представительным органом по письменному ходатайству не менее одной трети депутатов от числа избранных в представительный орган или по ходатайству созданной в соответствии с регламентом постоянной комиссии (комитета) представительного органа. Вопрос о назначении публичных слушаний рассматривается на заседании представительного органа. По результатам рассмотрения принимается решение о назначении публичных слушаний или об отказе в назначении публичных слушаний. В решении о назначении публичных слушаний указывается дата, время, место их проведения, выносимый на публичные слушания проект правового акта и состав комиссии по подготовке и проведению публичных слушаний.

Правовой акт о назначении публичных слушаний подлежит официальному опубликованию (обнародованию) в течение 5 дней со дня его принятия в порядке

определенном для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов. Оповещение о публичных слушаниях публикуется в электронной форме на официальном сайте уполномоченного органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» zorkinskoe.mob4.ru, а также подлежит опубликованию в письменном виде в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации.

Подготовка к проведению публичных слушаний осуществляется комиссией по подготовке и проведению публичных слушаний (статья 10 Положения о публичных слушаниях). Порядок проведения публичных слушаний определен в статье 12 Положения о публичных слушаниях.

По результатам публичных слушаний составляется и подписывается заключение о результатах публичных слушаний (статья 13 Положения о публичных слушаниях).

Советом Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области 08 июня 2018 года принято решение № 81/230 «О необходимости разработки генерального плана Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области».

Администрацией Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области 12 декабря 2018 года принято постановление № 65 «О подготовке проекта генерального плана Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области», утверждено Положение о комиссии по подготовке и реализации Генерального плана Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области.

Решением Совета Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области от 14 октября 2019 года № 19/66 на публичные слушания вынесен проект генерального плана Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области. Принято решение о проведении публичных слушаний на 15 ноября 2019 года в здании администрации по адресу: Саратовская область, Марковский район, с. Зоркино, ул. Ленина, 30.

Данное решение опубликовано 14 октября 2019 года на официальном сайте <http://zorkinskoe.mob4.ru>, что подтверждается скриншотом.

О проведении публичных слушаний составлен протокол от 15 ноября 2019 года и заключение о результатах публичных слушаний от 15 ноября 2019 года, которые опубликованы 15 ноября 2019 года на официальном сайте <http://zorkinskoe.mob4.ru>, что подтверждается скриншотом.

В соответствии со статьей 19 Устава Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области (в редакции, действующей на момент принятия решения Совета Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области от 15 ноября 2019 года № 20/74) Совет Зоркинского муниципального образования состоит из 10 депутатов. Совет Зоркинского муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов.

В силу статьи 42 Устава Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области решения Совета

Зоркинское муниципальное образование принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов Совета.

В силу статьи 40 Регламента Совета Зоркинское муниципальное образование Марковского муниципального района Саратовской области, утвержденного решением Совета Зоркинское муниципальное образование Марковского муниципального района Саратовской области от 25 декабря 2018 года № 8/26, решение Совета нормативного характера принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов.

15 ноября 2019 на двадцатом внеочередном заседании Совета Зоркинское муниципальное образование Марковского муниципального района Саратовской области принято решение № 20/74, которым утвержден Генеральный план Зоркинское муниципальное образование Марковского муниципального района Саратовской области.

Согласно протоколу заседания Совета Зоркинское муниципальное образование Марковского муниципального района Саратовской области на момент голосования на заседании присутствовало 9 депутатов, что составляет более двух третей установленной численности депутатов, проект принят единогласно.

В силу статьи 44 Устава Зоркинское муниципальное образование Марковского муниципального района Саратовской области официальным опубликованием муниципального правового акта органов считается первая публикация его полного текста на сайте администрации Зоркинское муниципальное образование <http://zorkinskoe.mo64.ru>. Дополнительным источником обнародования муниципальных правовых актов является портал Министерства юстиции Российской Федерации «Нормативные правовые акты в Российской Федерации», зарегистрированный как электронное (сетевое) средство массовой информации (свидетельство о регистрации Эл № ФС77-72471 от 05 марта 2018 года).

Решение Совета Зоркинское муниципальное образование Марковского муниципального района Саратовской области от 15 ноября 2019 года № 20/74 «Об утверждении Генерального плана Зоркинское муниципальное образование Марковского муниципального района Саратовской области» размещено 15 ноября 2019 года на официальном сайте <http://zorkinskoe.mo64.ru>, что подтверждается скриншотом, а также - на информационных досках населенных пунктов Зоркинское муниципальное образование Марковского муниципального района Саратовской области.

Решением Совета Зоркинское муниципальное образование Марковского муниципального района Саратовской области от 22 ноября 2023 года № 5/16 на публичные слушания вынесен проект внесения изменений в Генеральный план Зоркинское муниципальное образование Марковского муниципального района Саратовской области. Принято решение о проведении публичных слушаний на 22 декабря 2023 года в здании администрации Зоркинское муниципальное образование и на цифровой платформе обратной связи с 22 ноября 2023 года по 21 декабря 2023 года.

Данное решение опубликовано 22 ноября 2023 года на официальном сайте <http://zorkinskoe.mo64.ru>, что подтверждается скриншотом.

О проведении публичных слушаний составлен протокол от 22 декабря 2023 года и заключение о результатах публичных слушаний от 22 декабря 2023 года, которые опубликованы 22 декабря 2023 года на официальном сайте <http://zorkinskoe.mo64.ru>, что подтверждается скриншотом.

На проект внесения изменений в Генеральный план Правительством

Саратовской области подготовлено сводное заключение.

25 декабря 2023 года на восьмом внеочередном заседании Советом Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области принято решение № 8/22 «О внесении изменений в решение Совета Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области от 15 ноября 2019 года № 20/74 «Об утверждении Генерального плана Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области».

В соответствии со статьей 19 Устава Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области (в редакции, действовавшей на момент принятия решения от 25 декабря 2023 года № 8/22) Совет Зоркинского муниципального образования состоит из 10 депутатов. Совет Зоркинского муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов.

В силу статьи 42 Устава Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области решения Совета Зоркинского муниципального образования принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов Совета.

Согласно протоколу заседания Совета Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области от 25 декабря 2023 года на момент голосования на заседании присутствовало 10 депутатов, решение принято единогласно.

В силу статьи 45 Устава Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области муниципальные нормативные правовые акты подлежат официальному опубликованию путем размещения их полного текста в специально выделенных местах на территории каждого населенного пункта, входящего в состав муниципального образования. Дополнительным источником опубликования муниципальных правовых актов является портал Министерства юстиции Российской Федерации «Нормативные правовые акты в Российской Федерации», зарегистрированный как электронное (сетевое) средство массовой информации (свидетельство о регистрации Эл № ФС77-72471 от 05 марта 2018 года).

Решение Совета Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области от 25 декабря 2023 года № 8/22 размещено на информационных досках населенных пунктов Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области, а также опубликовано в сети Интернет (ФГИС ТП), что подтверждается скриншотом.

Следовательно, оспариваемый нормативный правовой акт, с внесенными в него изменениями, принят уполномоченным органом, в пределах его компетенции, опубликован в установленном порядке.

Согласно статье 7 ЗК РФ все земли в Российской Федерации исходя из своего целевого назначения подразделяются на соответствующие категории, среди которых, в частности, выделяются земли населенных пунктов и земли лесного фонда (подпункты 2 и 5 пункта 1).

К землям лесного фонда относятся лесные земли и нелесные земли, состав которых устанавливается лесным законодательством, при этом порядок использования и охраны земель лесного фонда устанавливается Земельным кодексом Российской Федерации и лесным законодательством (статья 101 ЗК РФ).

В свою очередь, землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов. Границы городских, сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий (пункты 1, 2 статьи 83 ЗК РФ).

Часть 1 статьи 122 ЛК РФ устанавливает, что на землях населенных пунктов могут располагаться леса, в том числе городские леса и другие защитные леса.

Использование, охрана, защита, воспроизводство лесов, расположенных на землях населенных пунктов, осуществляются в соответствии с ЛК РФ и другими федеральными законами. Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях населенных пунктов, устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (части 2, 3 статьи 122 ЛК РФ).

Городские леса в силу пункта 5 части 2 статьи 111 ЛК РФ относятся к защитным лесам. В защитных лесах запрещается осуществление деятельности, несовместимой с их целевым назначением и полезными функциями (часть 6 статьи 111 ЛК РФ).

Защитные леса подлежат освоению в целях сохранения средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов с одновременным использованием лесов при условии, если это использование совместимо с целевым назначением защитных лесов и выполняемыми ими полезными функциями (часть 4 статьи 12, часть 1 статьи 110 ЛК РФ).

Как следует из пункта 9 статьи 85 ЗК РФ, земельные участки в составе рекреационных зон, в том числе земельные участки, занятые городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, используются для отдыха граждан и туризма.

Изменение целевого назначения лесных участков, на которых расположены защитные леса, запрещается, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами (часть 7 статьи 111 ЛК РФ).

При этом на землях лесного фонда запрещаются размещение территорий ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, предоставление лесных участков для ведения садоводства и огородничества, строительства гаражей для собственных нужд или индивидуального жилищного строительства (часть 2 статьи 9 Федерального закона от 04 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»).

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на необходимость исследования судами фактических обстоятельств конкретного дела по существу и недопустимость установления одних лишь формальных условий применения норм.

Нарушение установленного ЗК РФ, федеральными законами порядка перевода земель из одной категории в другую является основанием признания недействительными актов об отнесении земель к категориям, о переводе их из одной категории в другую (пункт 3 статьи 8 ЗК РФ).

Порядок подготовки и утверждения генерального плана муниципального образования определен статьей 24 ГрК РФ, в которой указано на обязательное согласование проекта генерального плана в соответствии со статьей 25 указанного кодекса.

Частью 1 статьи 25 ГрК РФ предусмотрено, что проект генерального плана подлежит согласованию в порядке, установленном Правительством Российской

Федерации, в случае, если 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 настоящего Кодекса

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2007 года № 178 утверждено Положение о согласовании проекта схемы территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации или проекта схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации (далее - Положение).

Пунктом 2 Положения (в редакции Постановления Правительства РФ от 15 января 2020 года № 16) установлено, что организацию согласования проекта документа территориального планирования обеспечивает заказчик подготовки такого проекта, определяемый в соответствии с ГрК РФ и законами соответствующих субъектов Российской Федерации.

Пунктом 2 Положения в ранее действовавшей редакции было предусмотрено, что Организацию согласования проекта документа территориального планирования обеспечивает орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, являющийся заказчиком разработки проекта документа территориального планирования.

Порядок согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования утвержден приказом Минэкономразвития России от 21 июля 2016 года № 460.

Как указано в пункте 1.4 Порядка (в редакции Приказа Минэкономразвития России от 19 октября 2022 года № 577), орган, уполномоченный на подготовку проекта документа территориального планирования, размещает проект документа территориального планирования и материалы по его обоснованию в федеральной государственной информационной системе территориального планирования (далее - ФГИС ТП) и направляет в федеральные органы исполнительной власти, указанные в пунктах 2.1 и 2.2 Порядка, уведомление об обеспечении доступа к такому проекту и материалам по его обоснованию в ФГИС ТП в электронной форме и (или) посредством почтового отправления и размещает уведомление в ФГИС ТП в трехдневный срок со дня обеспечения такого доступа.

Орган, уполномоченный на подготовку проекта документа территориального планирования, направляет уведомление в Минэкономразвития России в случаях, указанных в части 1 статьи 25 ГрК РФ для проекта генерального плана поселения, проекта генерального плана городского округа (пункт 2.1 Порядка).

Согласно пункту 2.9 Порядка (в редакции Приказа Минэкономразвития России от 19 октября 2022 года № 577) Минэкономразвития России осуществляет подготовку сводного заключения на проект документа территориального планирования на основании заключений отраслевых федеральных органов, Госкорпораций о согласии с таким проектом документа или о несогласии с таким проектом документа с обоснованием принятого решения и направляет сводное заключение органу, уполномоченному на подготовку проекта документа территориального планирования, почтовым отправлением и в электронной форме, и размещает его в ФГИС ТП в соответствии с пунктом 1.7 Порядка.

Согласно пункту 2.9 Порядка (в ранее действовавшей редакции) Минэкономразвития России осуществляет подготовку сводного заключения на

проект документа территориального планирования (далее - Сводное заключение) на основании заключений отраслевых федеральных органов, Госкорпораций о согласии с таким проектом документа или о несогласии с таким проектом документа с обоснованием принятого решения и направляет Сводное заключение органу, уполномоченному на подготовку проекта документа территориального планирования, почтовым отправлением и в электронной форме, и размещает его в ФГИС ТП в соответствии с пунктом 1.7 Порядка.

На основании подпункта «в» пункта 2.7 Порядка отраслевые федеральные органы, Госкорпорации осуществляют проверку проектов генеральных планов в части включения в границы населенных пунктов (в том числе образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения, городского округа, земельных участков из земель лесного фонда в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 25 ГрК РФ.

Из подпунктов 5.4.2, 5.4.3 Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства (далее также - Рослесхоз), утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 года № 736, следует, что федеральным органом, уполномоченным на рассмотрение в установленном порядке материалов о переводе земель лесного фонда или земельных участков земель лесного фонда в земли других (иных) категорий, а также на рассмотрение проектов генеральных планов поселений и подготовку заключений в пределах своей компетенции, является Рослесхоз, наделенный соответствующими полномочиями до настоящего времени.

К полномочиям Рослесхоза относится рассмотрение 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 подготовка заключений в пределах своей компетенции (пункт 5.4.3 Положения о федеральном агентстве лесного хозяйства).

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 Рослесхозом. Без проведения соответствующих согласительных процедур проект документа территориального планирования не может представляться на утверждение и утверждаться представительным органом местного самоуправления, что соответствует правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации об особом правовом режиме лесного фонда (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 03 февраля 2010 года № 238-О-О).

Согласно материалам лесоустройства, выпискам из государственного лесного реестра участки с кадастровыми номерами 64:20:000000:3399 (участковое лесничество Подлесновское, квартал 1с, выдел 46), 64:20:000000:3308 (участковое лесничество Подлесновское, квартал 1с, выдел 11), 64:20:050401:124 (участковое лесничество Подлесновское, квартал 1с, выдел 15), 64:20:013801:131 (участковое лесничество Подлесновское, квартал 1с, выдел 3) относятся к лесным участкам, категория земель: земли лесного фонда, на вышеуказанные лесные участки зарегистрировано право собственности Российской Федерации.

В соответствии с ответом публично-правовой компании «Роскадастр» от 19 марта 2025 года сведения о границах с. Зоркино Зоркинского муниципального образования Марксовского муниципального района Саратовской области (реестровый номер 64:20-4.242) внесены в ЕГРН 10 октября 2022 года на основании решения

Совета Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области от 15 ноября 2019 года № 20/74 «Об утверждении Генерального плана Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области» по обращению администрации Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области. Внесение изменений в границы населенного пункта не проводилось. Сведения о границах с. Воротаевка Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области (реестровый номер 64:20-4.254) внесены в ЕГРН 28 декабря 2023 года на основании решения Совета Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области от 25 декабря 2023 года № 8/22 по обращению администрации Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области. Внесение изменений в границы населенного пункта не проводилось. Сведения о границах с. Георгиевка Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области (реестровый номер 64:20-4.11) внесены в ЕГРН 25 декабря 2019 года на основании решения Совета Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области от 15 ноября 2019 года № 20/74 «Об утверждении Генерального плана Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области» по обращению администрации Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области. Внесение изменений в границы населенного пункта не проводилось. Сведения о границах с. Волково Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области (реестровый номер 64:20-4.8) внесены в ЕГРН 25 ноября 2019 года на основании решения Совета Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области от 15 ноября 2019 года № 20/74 «Об утверждении Генерального плана Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области» по обращению администрации Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области. Внесение изменений в границы населенного пункта не проводилось.

Сведения о границах Марковского лесничества Саратовской области внесены в ЕГРН 05 ноября 2019 года с присвоением учетного номера 64.00.2.25 и реестрового номера 64:20:-6.434 на основании приказа Федерального агентства лесного хозяйства от 15 мая 2018 года № 418 «Об установлении границ Марковского лесничества в Саратовской области».

В силу части 1 статьи 32 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее - Федеральный закон № 218-ФЗ) органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны направлять в орган регистрации прав документы (содержащиеся в них сведения) для внесения сведений в ЕГРН в случае принятия ими решений (актов) об установлении или изменении границ населенного пункта (пункт 8 части 1), об установлении или изменении границ лесничеств (пункт 18 часть 1).

Согласно сведениям ЕГРН (уведомление ППК «Роскадастр» по Саратовской области от 19 февраля 2024 года) в рамках исполнения статьи 61 Федерального закона № 218-ФЗ исправлена реестровая ошибка в границе Марковского лесничества (устранено пересечение лесничества с населенными пунктами путем изменения границ лесничества): с. Зоркино с реестровым номером 64:20-4.242, с. Георгиевка с

реестровым номером 64:20-4.11, с. Волково с реестровым номером 64:20-4.8, в рамках исполнения части 15.2 статьи 34 Федерального закона № 218-ФЗ были внесены изменения в ЕГРН о местоположении границы Марковского лесничества в соответствии с описанием границы населенного пункта с. Воротаевка с реестровым номером 64:20-4.254.

В связи с чем границы Марковского лесничества, установленные приказом Федерального агентства лесного хозяйства «Об установлении границ Марковского лесничества в Саратовской области» от 15 мая 2018 года № 418, были уменьшены под существующие границы указанных выше населенных пунктов.

Таким образом, границы Марковского лесничества Саратовской области внесены в ЕГРН за исключением существующих в ЕГРН границ населенных пунктов, входящих в Зоркинское муниципальное образование Марковского муниципального района Саратовской области, что привело к уменьшению площади земель лесного фонда Саратовской области и нарушению имущественных прав Российской Федерации в области лесных отношений.

С 2015 года на основании государственного задания Рослесхоза ФГБУ «Рослесинфорг» выполняет работы по обеспечению определения границ земельных (лесных) участков в составе лесничеств (геодезическое и картографическое), в том числе подготовку документов, содержащих необходимые для кадастрового учета сведения о земельных участках (лесных) участках в составе лесничеств. Работы по установлению границ лесничеств и лесопарков проводятся путем векторизации лесоустроительных планшетов с созданием каталогов координат поворотных точек границ. По результатам данных работ издаются приказы Рослесхоза об установлении границ лесничеств и лесопарков с координатным описанием их границ. Границы Марковского лесничества Саратовской области утверждены приказом Рослесхоза от 15 мая 2018 года № 418.

В соответствии с картами-схемами № № 3-6 графического совмещения границ населенных пунктов с. Зоркино, с. Воротаевка, с. Георгиевка, с. Волково Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области с границами Марковского лесничества Саратовской области, внесенными в ЕГРН, изготовленной ФГБУ «Рослесинфорг» «Воронежлеспроект», имеется включение земель лесного фонда в границы с. Зоркино - в выделе 46 квартала с1 Подлесновского участкового лесничества Марковского лесничества Саратовской области; с. Воротаевка - в выделе 11 квартала 1с Подлесновского участкового лесничества Марковского лесничества Саратовской области; с. Георгиевка - в выделе 15 квартала 1с Подлесновского участкового лесничества Марковского лесничества Саратовской области, с. Волково - в выделе 3 квартала с1 Подлесновского участкового лесничества Марковского лесничества Саратовской области.

Из ответа филиала ФГБУ «Рослесинфорг» «Воронежлеспроект» от 12 февраля 2025 года следует, что графическое совмещение границ испрашиваемых населенных пунктов Марковского муниципального района Саратовской области с границами Марковского лесничества Саратовской области, внесенными в ЕГРН осуществлялось с использованием материалов, подготовленных в ходе работы по установлению границ Марковского лесничества. Работы по установлению границ Марковского лесничества Саратовской области выполнялись на основании Государственного задания по обеспечению установления границ лесничеств № 053-00011-17-00 от 03 февраля 2017 года. При оцифровке для создания растровой подложки использовались материалы, которые являются источниками информации

(планово-картографические материалы лесоустройства: планы лесонасаждений, лесоустроительные планшеты), топокарты и космоснимки. После создания растровой подложки осуществлялась оцифровка границ Марковского лесничества, формировалась векторная картографическая и атрибутивная информация лесничества в границах участков (обособленных контуров). Осуществлялся перевод векторной картографической и атрибутивной информации Марковского лесничества в границы участков (обособленных контуров) в систему координат в соответствии с действующим законодательством для работы со сведениями ЕГРН (кадастровых планов территорий). Работы проводились картометрическим методом. В соответствии с пунктом 13 Приказа Министерства экономического развития РФ от 01 марта 2016 года № 90 «Об утверждении требований к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка, требований к точности и методам определения координат характерных точек контура здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке, а также требований к определению площади здания, сооружения и помещения» при определении местоположения характерных точек, изображенных на карте (плане), величина средней квадратической погрешности принимается равной 0,0005 метра в масштабе карты (плана). Планово-картографическими материалами лесоустройства в части испрашиваемых границ лесного фонда являются планшеты лесоустройства (получены от министерства природных ресурсов и экологии Саратовской области: планшет № 2 2006 года лесоустройства масштаба 1:25 000 Подлесновское участковое лесничество квартал 1 сп, часть выдела 46 (с. Зоркино), квартал 1сп, часть выдела 11 (с. Воротаевка), квартал 1 сп, часть выдела 3 (с. Волково), квартал 1сп, часть выдела 15 (с. Георгиевка); планшет № 8 1993 года лесоустройства масштаба 1:10 000 Подлесновское участковое лесничество квартал 38 выделы 31, 32 - (с. Сосновка); планшет № 7 1993 года лесоустройства масштаба 1:10 000 Подлесновское участковое лесничество квартал 36 часть выделов 3, 6, 7 - (с. Подлесное); планшеты № 2, 3 1993 года лесоустройства масштаба 1:10 000 Марковское лесничество квартал 34 часть выделов 25, 26, квартал 41 часть выдела 1, квартал 42 часть выделов 1, 2, 3 (п. Кривовское). Для масштаба 1:25 000 средняя квадратическая погрешность положения характерной точки (Mt) будет соответствовать 12,5 метров ($0,0005 \cdot 25000$), а для масштаба 1: 10 000 соответственно - 5 метров ($0,0005 \cdot 10\ 000$).

Данные доказательства в силу положений статей 59 - 61 КАС РФ являются допустимыми и относимыми доказательствами.

Таким образом, в ходе рассмотрения дела достоверно подтверждено наличие пересечений границ с. Зоркино, с. Воротаевка, с. Георгиевка, с. Волково с землями лесного фонда.

Следовательно, проект генерального плана (изменений в него) Зоркинского муниципального образования подлежал согласованию в Минэкономразвития России, которое, в свою очередь, должно было подготовить сводное заключение на основании полученных от уполномоченных отраслевых органов заключений, в том числе от Рослесхоза, являвшегося компетентным органом в области лесных отношений.

Спорные лесные участки могли быть включены в границы с. Зоркино, с. Воротаевка, с. Георгиевка, с. Волково только в случае прохождения процедуры согласования проекта генерального плана (изменений в него) с данным органом.

Каких-либо доказательств, свидетельствующих о получении положительного заключения Рослесхоза по проекту генерального плана (изменений в него) Советом Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области, на котором в силу положений части 2 статьи 62 КАС РФ лежит

бремя доказывания законности оспариваемого нормативного правового акта, не представлено. Доказательств того, что лесные участки согласно установленному законом порядку были переведены из категории земель лесного фонда в категорию земель населенных пунктов либо в иную категорию, не представлено, как и не представлено сведений о том, что лесные участки были переданы из собственности Российской Федерации в собственность субъекта Российской Федерации или в муниципальную собственность.

На основании изложенного можно сделать вывод, что отсутствие положительного заключения Рослесхоза, подготовленного в рамках предусмотренного статьей 25 ГрК РФ согласования проекта документа территориального планирования, свидетельствует о существенном нарушении порядка принятия Генерального плана (изменений в него) Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области.

В отзывах на административное исковое заявление Совет Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области и администрация Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области указали, что в рамках утверждения генерального плана Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области постановлением администрации Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области от 27 августа 2019 года № 48 была создана согласительная комиссия. Из протокола заседания согласительной комиссии по согласованию генерального плана Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области от 10 октября 2019 года следует, что все члены комиссии были уведомлены о заседании и рассматриваемых вопросах. Большинством голосов членов комиссии проект генерального плана Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области был согласован, в том числе представителем министерства природы и экологии Саратовской области. Небольшие участки из земель лесного фонда включались в границы населенных пунктов с учетом действующей застройки.

Из ответа Департамента лесного хозяйства по Приволжскому федеральному округу от 28 августа 2019 года № 01-36/4306, представленного администрацией Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области, следует, что проект Генерального плана Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области, представленный на согласование в Министерство экономического развития Российской Федерации, Рослесхозом не согласован (письмо от 21 июня 2019 года № АВ-03-31/11151).

Как неоднократно указывал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, правовое регулирование отношений, связанных с использованием лесных ресурсов, основывается на принципе приоритета публичных интересов и предполагает, в частности, обеспечение сохранности лесного фонда, его рациональное использование и эффективное воспроизводство (Постановления от 09 января 1998 года № 1-П и от 25 октября 2016 года № 21-П; определения от 27 июня 2000 года № 92-О и от 3 февраля 2010 года № 238-О-О).

Согласно правовой позиции, изложенной 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. При неполучении в установленный срок положительного заключения он обязан проявлять инициативу в получении сведений относительно подготовки заключения на проект, направленный на согласование в уполномоченный орган государственной власти. Этому корреспондирует обязанность уполномоченного федерального органа исполнительной власти отправить соответствующее заключение на направленный ему проект генерального плана в установленный законом срок.

Отсутствие положительного заключения 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.

Вопреки доводам административного ответчика Совета Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области, заинтересованных лиц администрации Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области, публично-правовой компании «Роскадастр» в лице филиала по Саратовской области процедура согласования проекта генерального плана (изменений в него) с министерством природных ресурсов и экологии Саратовской области не может считаться соблюденной без согласования в порядке, предусмотренном статьей 25 ГрК РФ и вышеперечисленными нормативными правовыми актами.

Доводы административного ответчика и заинтересованных лиц об отсутствии на спорных территориях лесных насаждений, использовании спорных территорий под личное подсобное хозяйство, регистрации права на земельный участок 64:20:011201:13 до 01 января 2016 года, о нарушении прав собственников земельных участков, границы которых точно совпадают с границами населенного пункта, не могут быть приняты во внимание, так как правообладатели спорных территорий при наличии спора о праве не лишены возможности защищать свои права и законные интересы способами, предусмотренными действующим законодательством. Вместе с тем, наличие приведенных выше обстоятельств не исключает необходимость

утверждения документов территориального планирования с соблюдением требований закона и не опровергает то, что нормативный правовой акт в оспариваемой части не соответствует действующему законодательству, имеющему большую юридическую силу.

При таких обстоятельствах, суд приходит к выводу об удовлетворении административных исковых требований Федерального агентства лесного хозяйства к Совету Зоркинскому муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области о признании недействующим Генерального плана Зоркинскому муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области, утвержденного решением Совета Зоркинскому муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области № 20/74 от 15 ноября 2019 года в редакции решения Совета Зоркинскому муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области № 8/22 от 25 декабря 2023 года в части включения в границы населенного пункта участков, расположенных на землях лесного фонда в: с. Зоркино - в выделе 46 квартала с1 Подлесновского участкового лесничества Марковского лесничества Саратовской области; с. Воротаевка - в выделе 11 квартала 1с Подлесновского участкового лесничества Марковского лесничества Саратовской области; с. Георгиевка - в выделе 15 квартала 1с Подлесновского участкового лесничества Марковского лесничества Саратовской области, с. Волково - в выделе 3 квартала с1 Подлесновского участкового лесничества Марковского лесничества Саратовской области. Поскольку оспариваемый нормативный правовой акт с учетом внесенных в него изменений министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Саратовской области не принимался, то требования к указанному административному ответчику не подлежат удовлетворению.

Определяя момент, с которого оспариваемый нормативный правовой акт должен быть признан недействующим, суд исходит из следующего.

В силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты.

Согласно разъяснениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации, данным в пункте 38 постановления 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», нормативный правовой акт или его часть могут быть признаны не действующими с того времени, когда они вошли в противоречие с нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу. В случае если оспариваемый акт был принят ранее нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, он или его часть могут быть признаны не действующими со дня вступления в силу нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, которому он или его часть стали противоречить. Оспариваемый акт, принятый позднее нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, которому он или его часть не соответствуют, может быть признан судом не действующим полностью или в части со дня вступления в

силу оспариваемого акта. Если нормативный правовой акт до принятия решения суда применялся и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций, суд может признать его не действующим полностью или в части со дня вступления решения в законную силу.

Учитывая, что оспариваемый нормативный правовой акт применялся, на основании него реализовывались права граждан и организаций, суд полагает возможным признать оспариваемые положения нормативного правового акта недействующими со дня вступления настоящего решения в законную силу.

В соответствии с пунктом 2 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации решение суда или сообщение о его принятии в течение одного месяца после вступления в законную силу подлежит опубликованию в том же средстве массовой информации, в котором был опубликован указанный нормативный правовой акт.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 175-180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

решил:

административные иски требования Федерального агентства лесного хозяйства к Совету Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области об оспаривании в части нормативного правового акта удовлетворить.

Признать недействующим со дня вступления настоящего решения суда в законную силу Генеральный план Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области, утвержденный решением Совета Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области № 20/74 от 15 ноября 2019 года в редакции решения Совета Зоркинского муниципального образования Марковского муниципального района Саратовской области № 8/22 от 25 декабря 2023 года в части включения в границы населенного пункта участков, расположенных на землях лесного фонда в: с. Зоркино - в выделе 46 квартала с1 Подлесновского участкового лесничества Марковского лесничества Саратовской области; с. Воротаевка - в выделе 11 квартала 1с Подлесновского участкового лесничества Марковского лесничества Саратовской области; с. Георгиевка - в выделе 15 квартала 1с Подлесновского участкового лесничества Марковского лесничества Саратовской области, с. Волково - в выделе 3 квартала с1 Подлесновского участкового лесничества Марковского лесничества Саратовской области, принадлежащих на праве собственности Российской Федерации.

В остальной части в удовлетворении требований отказать.

Решение суда или сообщение о его принятии в течение одного месяца после вступления в законную силу в соответствии с пунктом 2 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации подлежит опубликованию в средстве массовой информации, в котором был опубликован оспариваемый нормативный правовой акт.

Решение может быть обжаловано в Четвертый апелляционный суд общей юрисдикции через Саратовский областной суд в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Судья Саратовского областного суда -
Председательствующий

Судья Саратовского областного суда -

Судья Саратовского областного суда -

Е.В. Аршинова

Подпись