



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности частей 7 и 8 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Собрания депутатов Кыштымского городского округа Челябинской области

город Санкт-Петербург

22 сентября 2023 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, В.А.Сивицкого,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности частей 7 и 8 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба Собрания депутатов Кыштымского городского округа Челябинской области. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о

том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.М.Казанцева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно части 7 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ, срок согласования проекта генерального плана составляет три месяца со дня направления главой поселения или главой городского округа на согласование проекта генерального плана в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в границах которого находится поселение или городской округ, органы местного самоуправления муниципальных образований, имеющих общую границу с поселением, городским округом, а также в органы местного самоуправления муниципального района, в границах которого находится поселение (в случае подготовки проекта генерального плана поселения).

В соответствии с частью 8 статьи 25 этого Кодекса в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 31 декабря 2017 года № 507-ФЗ, в случае непоступления в установленный срок главе поселения, главе городского округа заключений на проект генерального плана от указанных в части 7 данной статьи органов данный проект считается согласованным с такими органами.

1.1. Как следует из представленных материалов, в 2021 году Департамент лесного хозяйства по Уральскому федеральному округу в рамках данного ему Федеральным агентством лесного хозяйства поручения обратился в суд с административным иском о признании не действующим

решения Собрания депутатов Кыштымского городского округа Челябинской области от 23 декабря 2009 года № 170 «Об утверждении Генерального плана Кыштымского городского округа» в части включения в границы населенных пунктов, входящих в состав данного городского округа, участков земель лесного фонда, поскольку указанный нормативный правовой акт был принят без согласования с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, что препятствовало осуществлению полномочий Российской Федерации по управлению и охране лесного фонда и, соответственно, являлось существенным нарушением действующего законодательства.

Решением Челябинского областного суда от 29 декабря 2021 года в удовлетворении требования отказано. Суд установил, что ответчик соблюдал процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта, поскольку 26 августа 2009 года администрацией Кыштымского городского округа Челябинской области в установленном порядке проект генерального плана был направлен в адрес Правительства Челябинской области и Министерства регионального развития Российской Федерации (проект ими был получен 11 сентября 2009 года), и, так как со дня его направления ни отрицательного, ни положительного заключения на проект генерального плана не поступило, 23 декабря 2009 года (по прошествии четырех месяцев с момента его направления для согласования) Генеральный план был утвержден Собранием депутатов Кыштымского городского округа Челябинской области.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 22 марта 2022 года решение суда первой инстанции отменено, решение Собрания депутатов Кыштымского городского округа Челябинской области от 23 декабря 2009 года № 170 в оспариваемой части признано не действующим с даты принятия апелляционного определения.

Суд кассационной инстанции оставил данное апелляционное определение без изменения (определение судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции

от 29 июня 2022 года). Судья Верховного Суда Российской Федерации определением от 14 сентября 2022 года отказал администрации Кыштымского городского округа Челябинской области в передаче ее кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам этого суда.

Заявитель указывает на то, что оспариваемые законоположения по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, препятствуют органам местного самоуправления считать согласованным проект генерального плана после истечения срока его согласования, установленного Градостроительным кодексом Российской Федерации, и тем самым нарушают их права, вступая в противоречие со статьями 131 и 133 Конституции Российской Федерации.

По смыслу пункта 4 части первой статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации проверяет конституционность действующих нормативных актов и отказывает в принятии жалобы к рассмотрению, если акт, конституционность которого оспаривается, отменен или утратил силу, за исключением случаев, когда он продолжает применяться к правоотношениям, возникшим в период его действия. Поскольку части 7 и 8 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации в действующей редакции по своему содержанию являются в части, оспариваемой заявителем, аналогичными ранее действовавшему регулированию, а закрепленный в них порядок согласования проекта генерального плана продолжает действовать, юридическую силу не утратил и, будучи примененным в деле заявителя, непосредственно затрагивает его права, то данная жалоба в силу предписаний статьи 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» является допустимой.

1.2. Таким образом, с учетом требований статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» часть 7 статьи 25 Градостроительного кодекса

Российской Федерации (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ) и часть 8 этой статьи (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 31 декабря 2017 года № 507-ФЗ) являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой на их основании в системе правового регулирования решается вопрос о признании проекта генерального плана муниципального образования в части включения в границы населенных пунктов земель лесного фонда согласованным или несогласованным в случае непоступления в установленный срок его главе заключения уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая Россию демократическим правовым государством, относит к его основным характеристикам признание и гарантирование местного самоуправления как одной из основ конституционного строя; самостоятельность местного самоуправления как его сущностная черта проявляется в том числе в определенной степени правовой автономии, самостоятельном решении населением вопросов местного значения, в том числе через выборные и другие органы местного самоуправления (статья 1; статья 3, часть 2; статья 12; статья 16, часть 1; статьи 130 и 131; статья 132, часть 1; статья 133). Закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве его основного свойства и принципа взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция Российской Федерации вместе с тем исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной. Она должна определяться пределами, устанавливаемыми действующим законодательством, как это следует из статьи 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации с учетом того, что органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (статья 132, часть 3).

По смыслу приведенных положений, рассматриваемых во взаимосвязи с иными нормами Конституции Российской Федерации, местное самоуправление по своему конституционно-правовому статусу является обязательной на всей территории России формой публично-территориальной самоорганизации населения и одновременно представляет собой неотъемлемую часть единого механизма управления делами государства, в рамках которого органы местного самоуправления на началах взаимодействия и согласованного функционирования с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в конституционно закрепленных пределах в осуществлении на соответствующей территории функций демократического, правового и социального государства. Предназначение местного самоуправления, приоритетом которого выступает решение социально-экономических задач в пределах муниципального образования как территории совместной жизнедеятельности населения, определяется вместе с тем целями наиболее эффективной реализации вытекающих из Конституции Российской Федерации задач по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина (включая право на охрану здоровья и на благоприятную окружающую среду, являющуюся одним из важнейших условий обеспечения достойной жизни и свободного развития человека), а также по использованию и охране земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (статьи 2, 7, 9, 41 и 42) (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 2023 года № 27-П).

Исходя из конституционных предписаний, в частности о том, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (статья 9), Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 25 октября 2016 года № 21-П

указал, что гражданам Российской Федерации должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов, в том числе лесов, как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения. В свою очередь, федеральный законодатель, определяя правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, должен исходить из необходимости решения социально-экономических задач, сохранения благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что лесной фонд – ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, требований сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей природной среды в условиях возрастания глобального экологического значения лесов России и необходимости рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов, граждан, имеющих право на благоприятную окружающую среду (статья 42 Конституции Российской Федерации), – представляет собой публичное достояние многонационального народа России, является как таковой федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим (постановления от 9 января 1998 года № 1-П и от 7 июня 2000 года № 10-П; определения от 27 июня 2000 года № 92-О и от 3 февраля 2010 года № 238-О-О).

По смыслу приведенных конституционных положений и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, рассматриваемых во взаимосвязи с провозглашенной в преамбуле Конституции Российской Федерации целью обеспечения благополучия и процветания России исходя из ответственности перед нынешним и будущими поколениями и во исполнение конституционной обязанности каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (статья 58 Конституции

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 (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2015 года № 5-О).

Следовательно, федеральный законодатель не только вправе, но и обязан устанавливать – с учетом целей сохранения средообразующих, водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду, а также обеспечения сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности – порядок определения границ населенных пунктов и границ земель лесного фонда, перевода земель лесного фонда в земли других категорий, а также порядок подготовки и согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, предусматривающих включение земель лесного фонда в состав территории населенных пунктов, не снимая при этом с государства конституционной ответственности за сохранение лесов и не освобождая его от обязанности осуществлять эффективный контроль за лесопользованием.

3. Согласно пункту 26 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункту 1 части 3 статьи 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации к вопросам местного значения муниципального и городского округа и полномочиям органов местного самоуправления муниципальных и городских округов в области градостроительной деятельности относятся подготовка и утверждение документов их территориального планирования, в том числе их генеральных планов.

Генеральный план соответствующего 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. Порядок согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состав и порядок работы согласительной комиссии устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

3.1. Прежняя редакция Градостроительного кодекса Российской Федерации определяла, что проект генерального плана до его утверждения подлежит обязательному согласованию в порядке, установленном

уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, в том числе в случае, если предполагается изменение существующих или в соответствии со схемами территориального планирования Российской Федерации планируемых границ земель лесного фонда (часть 8 статьи 24 и часть 1 статьи 25 в редакции Федерального закона от 23 июля 2008 года № 160-ФЗ).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2007 года № 178 (в редакции, действовавшей на момент утверждения Собранием депутатов Кыштымского городского округа Челябинской области Генерального плана) было утверждено Положение о согласовании проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации и проектов документов территориального планирования муниципальных образований, которое предусматривало, что:

организацию согласования проекта документа территориального планирования обеспечивает орган местного самоуправления, являющийся заказчиком подготовки проекта документа территориального планирования; в случае, указанном в части 1 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации, заказчик направляет проект документа территориального планирования на согласование в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере градостроительства; без проведения соответствующих согласительных процедур проект документа территориального планирования не может представляться на утверждение и утверждаться (пункт 2, абзац третий пункта 4 и подпункт «а» пункта 5);

уполномоченный орган в сфере градостроительства в течение трех рабочих дней с даты получения проекта документа территориального планирования направляет его копии в федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в

соответствующих сферах деятельности, для рассмотрения и представления заключений в части вопросов, входящих в компетенцию этих уполномоченных отраслевых органов (пункт 6);

уполномоченный орган в сфере градостроительства осуществляет подготовку сводного заключения на проект документа территориального планирования на основании заключений уполномоченных отраслевых органов (абзац первый пункта 10);

установленный Градостроительным кодексом Российской Федерации трехмесячный срок для согласования проектов документов территориального планирования исчисляется с даты отправления заказчиком указанного проекта на согласование в соответствующие органы до даты получения заказчиком заключений этих органов; в случае неполучения заказчиком в указанный срок заключения согласующего органа проект документа территориального планирования считался согласованным с этим органом (пункт 3).

В период подготовки в 2009 году проекта генерального плана Кыштымского городского округа Челябинской области федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в том числе в сфере градостроительства, являлось Министерство регионального развития Российской Федерации (согласно действовавшему на тот момент Положению о Министерстве регионального развития Российской Федерации, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2005 года № 40).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2012 года № 152 в Постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2007 года № 178 были внесены изменения, в соответствии с которыми прекращено регулирование порядка согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований. В связи с этим новый порядок согласования был установлен приказом Минрегиона России от 27 февраля 2012 года № 69 «Об утверждении порядка согласования проектов

документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования муниципальных образований», который признан не подлежащим применению приказом Минэкономразвития России от 21 июля 2016 года № 460 «Об утверждении порядка согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования», действующим в настоящее время.

Ныне действующий порядок согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования закрепляет сходные – в контексте предмета рассмотрения по настоящему делу – требования к согласованию генерального плана муниципального образования.

Анализ приведенного правового регулирования свидетельствует о том, что часть 7 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ) и часть 8 этой статьи (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 31 декабря 2017 года № 507-ФЗ) по их буквальному смыслу допускают возможность согласования по умолчанию проекта генерального плана уполномоченным органом. Тем самым орган местного самоуправления, представивший проект генерального плана для согласования в установленном порядке, вправе полагать, что проект был согласован, если по истечении определенного срока не поступило сводное заключение, которое готовится уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Вводя такое регулирование, федеральный законодатель обоснованно предполагал, что оно в должной мере служит целям оптимизации и ускорения процесса согласования проекта генерального плана, защиты муниципальных образований от неразумного затягивания данного

процесса и стимулирования уполномоченных органов к своевременному решению поставленных перед ними задач и в этом отношении направлено на обеспечение надлежащего функционирования и взаимодействия всех органов публичной власти.

Вместе с тем процедура согласования, предусмотренная оспариваемыми нормами и подзаконным регулированием, должна учитывать особенности правового режима лесного фонда и вероятность негативного воздействия на него в случае включения соответствующих земельных участков в состав территории населенных пунктов.

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).

Тем самым 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.

Следовательно, необходимость согласования проекта генерального плана уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в определенный срок (при условии соблюдения органом местного самоуправления требований к представлению данного проекта для согласования) преследует конституционно оправданную цель – своевременную подготовку и утверждение генерального плана

муниципального образования, необходимого для осуществления деятельности по развитию соответствующих территорий.

Вместе с тем оспариваемые нормы в системе действующего правового регулирования не могут предполагать право представительного органа местного самоуправления в случае непоступления от федеральных органов по истечении установленного срока заключений на проект произвольно устанавливать границы населенного пункта в части включения в состав его территории земель лесного фонда, которое влечет существенные правовые, экологические и экономические последствия.

3.2. Согласно пункту 1 статьи 84 Земельного кодекса Российской Федерации установление, изменение границ населенных пунктов осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности (глава 3 «Территориальное планирование» Градостроительного кодекса Российской Федерации).

По смыслу статей 18 и 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации и взаимосвязанных с ними абзаца восьмого пункта 1 статьи 8 и пункта 1 статьи 84 Земельного кодекса Российской Федерации (в редакции, действовавшей в период подготовки проекта генерального плана Кыштымского городского округа Челябинской области), а также статей 8 и 11 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» утверждение или изменение генерального плана муниципального образования, отображающего границы населенных пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования, является установлением или изменением границ населенных пунктов. В силу части 1 статьи 8 данного Федерального закона 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.

Нарушение установленного 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 Земельного кодекса Российской Федерации).

Согласно пункту 2 статьи 83 Земельного кодекса Российской Федерации границы населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий. Соответственно, применительно к землям, ранее являвшимся землями лесного фонда, после их включения в состав населенных пунктов начинают применяться правила, касающиеся земель населенных пунктов, включая их предоставление для различных целей, в том числе строительства, в соответствии с градостроительными регламентами. Это означает существенно меньшие возможности с точки зрения обеспечения экологической безопасности данных земель. Даже возможность сохранения лесов, перешедших в границы населенного пункта как городских лесов, зависит во многом от экономических, социальных и культурных потребностей населения, содержания самого генерального плана и последующего градостроительного зонирования.

Для земель населенных пунктов не действует целый ряд ограничений, установленных федеральным законодательством для земель лесного фонда. Так, строительство, реконструкция, капитальный ремонт, ввод в эксплуатацию и вывод из эксплуатации объектов капитального строительства, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, на землях лесного фонда допускаются лишь в прямо перечисленных целях (часть 1 статьи 21 Лесного кодекса Российской Федерации), к которым, например, строительство жилья не относится. Даже возведение и эксплуатация некапитальных строений, сооружений, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, на землях лесного фонда ограничено определенными целями, к которым не относится

осуществление большинства видов экономической деятельности (часть 1 статьи 21¹ Лесного кодекса Российской Федерации).

Правила землепользования и застройки, устанавливающие градостроительные регламенты применительно к земельным участкам, включенным в границы населенных пунктов из земель лесного фонда, могут быть изменены по истечении одного года со дня включения указанных земельных участков в границы населенных пунктов (часть 6 статьи 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации). До установления градостроительных регламентов в отношении земельных участков, включенных в границы населенных пунктов из земель лесного фонда (за исключением лесных участков, которые до 1 января 2016 года предоставлены гражданам или юридическим лицам либо на которых расположены объекты недвижимого имущества, права на которые возникли до 1 января 2016 года и разрешенное использование либо назначение которых до их включения в границы населенного пункта не было связано с использованием лесов), такие земельные участки используются с учетом ограничений, установленных при использовании городских лесов в соответствии с лесным законодательством (часть 6¹ статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Соответственно, уже через год после включения таких земельных участков в границы населенных пунктов органы местного самоуправления соответствующего муниципального образования могут, действуя в интересах социально-экономического развития территории, отнести бывшие земли лесного фонда к не связанной с природоохранными функциями территориальной зоне, в том числе к жилой или производственной. При этом интерес развития муниципальных образований, в том числе посредством расширения и освоения территории входящих в них населенных пунктов, безусловно, не может отрицаться. Важно, однако, чтобы этот интерес был сопряжен с другими социально значимыми интересами, для чего и служит институт согласования.

Кроме того, перевод земель лесного фонда в категорию земель населенных пунктов затрагивает и отношения собственности. Согласно статье 3 Федерального закона от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» земли лесного фонда находятся в федеральной собственности.

Это означает, что 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, если предполагается изменение территории населенного пункта путем включения в нее земель лесного фонда, необходимо согласовывать это 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 проект. 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.

Иное понимание оспариваемых норм в части включения в границы населенных пунктов земель лесного фонда в принципиальном плане не способствует соблюдению должного баланса частных и публичных интересов в целях контроля за соблюдением норм и правил в лесной и градостроительной сфере, не соответствует принципу поддержания стабильности правовых отношений и доверия к закону, не отвечает требованиям обеспечения гарантий конституционных прав и баланса

конституционно значимых ценностей, не обеспечивает защиты прав и законных интересов Российской Федерации в отношении собственности.

Следовательно, срок, установленный для согласования частью 7 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации, не может иметь пресекающего характера (в части включения в границы населенных пунктов земель лесного фонда).

3.3. В связи с этим, а также учитывая, что, как правило, незаконное включение земель лесного фонда в состав территории населенных пунктов при утверждении генерального плана происходило в тех случаях, когда отсутствовало положительное заключение уполномоченного федерального органа исполнительной власти, правоприменительная практика при обнаружении нарушений лесного, градостроительного и иного законодательства пошла по пути признания генерального плана в части включения в границы населенных пунктов земель лесного фонда не действующим вследствие нарушения процедуры согласования проекта генерального плана при отсутствии положительного заключения на этот проект, предусмотренной оспариваемыми нормами Градостроительного кодекса Российской Федерации.

В судебной практике по такого рода делам сложился подход, в соответствии с которым генеральный план, предусматривающий включение в границы населенных пунктов, входящих в состав муниципальных образований, земель лесного фонда, не может быть утвержден в отсутствие положительного заключения на проект генерального плана уполномоченного федерального органа исполнительной власти, подготовленный в соответствии со статьей 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в том числе по истечении нормативно определенного срока его согласования (апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 15 июня 2021 года № 66а-702/2021; кассационное определение судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции

от 29 июня 2022 года № 88а-10115/2022; апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2016 года № 66-АПГ16-12; определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 18 мая 2017 года № 66-АПГ17-14 и др.). При этом судами отклоняются ссылки на часть 8 названной статьи на том основании, что утверждение документа территориального планирования при квалифицированном молчании уполномоченного органа исполнительной власти само по себе не подтверждает соблюдения порядка принятия генерального плана (апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 26 мая 2016 года № 33-АПГ16-10).

Соответственно, суды ограничительно интерпретируют возможность признания проекта генерального плана согласованным, если такой план предполагает изменение статуса земель лесного фонда. В частности, как отмечает Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, целью согласования проекта генерального плана в подобных случаях является проверка соответствия его положений в части включения в границы населенного пункта земельных участков из состава земель лесного фонда законодательству в сфере лесных отношений, имеющему большую юридическую силу; 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 уполномоченным органом (кассационное определение от 27 мая 2022 года № 89-КАДПР22-1-К7).

Такое толкование, хотя оно и не следует из буквального содержания оспариваемых норм, нельзя рассматривать как нарушающее права муниципальных образований с учетом особого конституционно-правового значения лесного фонда, на что, среди прочего, ссылаются суды. Так,

подтверждая правомерность признания недействующими генеральных планов (в части, касающейся лесного фонда), по проектам которых не было получено согласование уполномоченного органа, суды опираются на высказанную Конституционным Судом Российской Федерации правовую позицию (постановления от 9 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) о том, что 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.

При этом гарантией прав муниципальных образований на утверждение генерального плана является обязанность государственных органов своевременно представить позицию по проекту генерального плана и вытекающее из нее право уполномоченных органов местного самоуправления требовать соблюдения установленных сроков согласования, в том числе оспаривать в судебном порядке бездействие государственных органов по выражению позиции относительно проекта генерального плана, а также возможность при поступлении заключения, содержащего положение о несогласии с проектом генерального плана (в том числе в части, касающейся земель лесного фонда), отстаивать свою позицию в рамках согласительных процедур (части 9–11 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

В случае же недостижения согласия относительно включения в границы населенного пункта земель лесного фонда, имея в виду важность вопроса о границах населенных пунктов для решения вопросов социально-экономического развития муниципальных образований, а также гарантированность местного самоуправления в Российской Федерации правом на судебную защиту (статья 133 Конституции Российской Федерации), уполномоченные органы местного самоуправления не могут быть лишены

возможности – с учетом значения заключения, содержащего положение о несогласии с проектом генерального плана, как блокирующего включение земель лесного фонда в границы населенного пункта, наряду с непоступлением заключения – в соответствии с выраженными в настоящем Постановлении правовыми позициями оспорить такое заключение уполномоченного федерального органа исполнительной власти. Суд же исходя из правовых и фактических обстоятельств конкретного спора может констатировать, что вытекающие из действующего правового регулирования основания для отказа в согласовании проекта генерального плана, предусматривающего включение земель лесного фонда в границы населенного пункта, отсутствовали.

4. Тем самым часть 7 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ) и часть 8 этой статьи (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 31 декабря 2017 года № 507-ФЗ) не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку они – в их судебном истолковании – не предоставляют органам местного самоуправления ничем не ограниченное право после истечения срока согласования проекта генерального плана муниципального образования считать его согласованным без получения положительного заключения на него от уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

Это, в свою очередь, означает, что в случае нарушения указанного требования не исключается возможность оспаривания в судебном порядке решения представительного органа муниципального образования об утверждении генерального плана в части включения в границы населенных пунктов земель лесного фонда. Однако при этом должен учитываться тот факт, что в ряде случаев с момента утверждения генерального плана прошло уже немало времени, притом что буквальный смысл оспариваемых норм не исключал утверждения генерального плана по истечении срока на согласование, а судебная практика, предполагающая необходимость

положительного заключения и исключая согласование по умолчанию, на тот момент еще не сформировалась.

Этим в том числе обусловлено принятие Федерального закона от 29 июля 2017 года № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель», направленного на упорядочение регулирования на стыке лесных, земельных, градостроительных и имущественных отношений. Положения данного Федерального закона свидетельствуют, в частности, о признании государством того факта, что в момент его принятия было возможно несоответствие между сведениями, содержащимися в государственном лесном реестре, лесном плане субъекта Российской Федерации, и сведениями, содержащимися в Едином государственном реестре недвижимости в части лесных участков.

При таких условиях, если с момента утверждения соответствующего генерального плана прошел существенный срок, определяемый периодом, по истечении которого могут быть изменены правила землепользования и застройки, устанавливающие градостроительные регламенты применительно к земельным участкам, включенным в границы населенных пунктов из земель лесного фонда согласно части 6 статьи 32 и части 6¹ статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации (т.е. более года), решение вопроса о признании генеральных планов не действующими в части включения в границы населенных пунктов земель лесного фонда возможно только на основе сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов.

При этом не может не приниматься во внимание, в частности, то обстоятельство, что к землям лесного фонда относятся лесные земли, на которых расположены леса либо которые предназначены для лесовосстановления (вырубки, гари, редины, пустыри, прогалины и другие), и

нелесные земли, к которым относятся земли, необходимые для освоения лесов (просеки, дороги и другие), и земли, неудобные для использования (болота, каменистые россыпи и другие) (части 1–3 статьи 6¹ Лесного кодекса Российской Федерации). В связи с этим реальная значимость их возвращения в состав земель лесного фонда из земель населенных пунктов в публичных интересах обеспечения сохранности лесного фонда, его рационального использования, особенно когда земельные участки на территории, включенной в границы населенного пункта из состава земель лесного фонда, уже предоставлены с таким целевым назначением, которое не может быть реализовано на землях лесного фонда, должна оцениваться применительно к каждой конкретной ситуации.

Соответственно, суд, установив, что порядок согласования включения земель лесного фонда в границы населенных пунктов был нарушен тем, что решение представительного органа муниципального образования было принято по истечении срока на согласование уполномоченным федеральным органом исполнительной власти проекта генерального плана муниципального образования, предусматривающего такое включение, и заключение уполномоченного федерального органа исполнительной власти в этот срок не было получено, не может ограничиваться по прошествии года со дня утверждения генерального плана формальным признанием не действующим решения представительного органа об утверждении генерального плана в части включения в границы населенных пунктов любых земель лесного фонда. Он должен оценить последствия такого решения для граждан и юридических лиц, проживающих или осуществляющих деятельность на территории данного населенного пункта, и самостоятельно разрешить вопрос о допустимости принятия решения, влекущего возврат соответствующих земельных участков в состав земель лесного фонда, на основе баланса права на благоприятную окружающую среду и правомочий Российской Федерации в сфере организации рационального использования лесов, с одной стороны, и права частных лиц, включая право частной собственности, право на

осуществление предпринимательской деятельности, право на жилище, а также потребностей социально-экономического развития муниципального образования (и конкретного населенного пункта), с другой стороны. Необходимость такой оценки, по смыслу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 27 октября 2015 года № 28-П, от 8 декабря 2017 года № 39-П и др.), продиктована тем, что суды при рассмотрении дел обязаны исследовать по существу фактические обстоятельства и не вправе ограничиваться установлением формальных условий применения нормы, поскольку иное приводило бы к существенному ущемлению права на судебную защиту, закрепленного статьей 46 Конституции Российской Федерации и выступающего в силу ее статьи 133 гарантией местного самоуправления. Это предполагает, в частности, возможность вариативного, при соблюдении нормативных требований к границам населенных пунктов, решения вопроса в отношении отдельных территорий населенного пункта, включенных в его границы из земель лесного фонда оспариваемым генеральным планом.

5. Таким образом, часть 7 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ) и часть 8 этой статьи (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 31 декабря 2017 года № 507-ФЗ) не противоречат Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по своему конституционно-правовому смыслу они:

предполагают, что проект генерального плана муниципального образования в части включения в границы населенных пунктов земель лесного фонда не считается согласованным до тех пор, пока главой муниципального образования не будет получено заключение уполномоченного федерального органа исполнительной власти, содержащее положение о согласии с этим проектом, либо в согласительном или в судебном порядке не будет разрешен вопрос о необоснованности несогласия федерального органа исполнительной

власти с этим проектом; уполномоченный федеральный орган исполнительной власти обязан направить главе муниципального образования заключение, содержащее положения о согласии с этим проектом или несогласии с ним с обоснованием причин такого решения, в установленный законом срок, а глава муниципального образования вправе требовать его предоставления, в том числе оспаривая в судебном порядке бездействие федерального органа исполнительной власти, участвующего в процедуре согласования;

не исключают возможности в случае несоблюдения требования о таком согласовании признать в судебном порядке решение представительного органа муниципального образования об утверждении генерального плана не действующим в части включения в границы населенных пунктов земель лесного фонда, причем, если с утверждения соответствующего генерального плана прошло более года, суд должен разрешать вопрос о неправомерности утверждения генерального плана в части включения земель (земельных участков из земель) лесного фонда в границы населенного пункта вариативно в отношении отдельных таких территорий на основе баланса права на благоприятную окружающую среду и полномочий Российской Федерации в сфере организации рационального использования лесов, с одной стороны, и прав частных лиц, включая право частной собственности, право на осуществление предпринимательской деятельности, право на жилище, а также потребностей социально-экономического развития муниципального образования (и конкретного населенного пункта), с другой стороны, при соблюдении нормативных требований к границам населенных пунктов.

Иное истолкование оспоренных норм приводило бы к нарушению конституционных прав и свобод граждан, гарантированных статьями 8 (часть 2), 9, 36 (части 2 и 3), 42 и 132 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Данное Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении истолкование не затрагивает вопроса о правовых последствиях отмены решения об утверждении генерального плана в части земель (земельных участков из земель) лесного фонда в случае, когда

соответствующие земельные участки, будучи в составе земель населенных пунктов, были предоставлены гражданам и юридическим лицам в установленном Земельным кодексом Российской Федерации порядке для использования в соответствии с принятыми в муниципальном образовании правилами землепользования и застройки, поскольку это выходило бы за пределы предмета рассмотрения по настоящему делу. При этом Конституционный Суд Российской Федерации исходит из ранее высказанных им правовых позиций, в соответствии с которыми бремя неблагоприятных последствий ошибочных решений и действий уполномоченных органов и должностных лиц не может возлагаться исключительно на граждан, а правовой механизм устранения таких ошибок – исходя из конституционных принципов правового государства и верховенства права, а также принципов справедливости и юридического равенства – должен обеспечивать баланс конституционно защищаемых ценностей, публичных и частных интересов на основе вытекающих из указанных принципов критериев разумности и соразмерности. Иное вступало бы в противоречие с требованиями правовой определенности и поддержания доверия граждан к закону (Постановление от 1 июня 2023 года № 29-П).

Вместе с тем данное в настоящем Постановлении конституционное истолкование не распространяется автоматически на решение вопроса о форме и порядке согласования при утверждении документов территориального планирования в других аспектах, кроме связанных с землями лесного фонда.

Этим также не исключается право федерального законодателя, исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, внести изменения в оспоренные нормы, направленные на совершенствование правового регулирования процедуры согласования проекта генерального плана в части включения в границы населенных пунктов земель лесного фонда.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать часть 7 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ) и часть 8 этой статьи (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 31 декабря 2017 года № 507-ФЗ) не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по своему конституционно-правовому смыслу они:

предполагают, что проект генерального плана муниципального образования в части включения в границы населенных пунктов земель лесного фонда не считается согласованным до тех пор, пока главой муниципального образования не будет получено заключение уполномоченного федерального органа исполнительной власти, содержащее положение о согласии с этим проектом, либо в согласительном или в судебном порядке не будет разрешен вопрос о необоснованности несогласия федерального органа исполнительной власти с этим проектом; уполномоченный федеральный орган исполнительной власти обязан направить главе муниципального образования заключение, содержащее положения о согласии с этим проектом или несогласии с ним с обоснованием причин такого решения, в установленный законом срок, а глава муниципального образования вправе требовать его предоставления, в том числе оспаривая в судебном порядке бездействие федерального органа исполнительной власти, участвующего в процедуре согласования;

не исключают возможности в случае несоблюдения требования о таком согласовании признать в судебном порядке решение представительного органа муниципального образования об утверждении генерального плана не действующим в части включения в границы населенных пунктов земель

лесного фонда, причем, если с утверждения соответствующего генерального плана прошло более года, суд должен разрешать вопрос о неправомерности утверждения генерального плана в части включения земель (земельных участков из земель) лесного фонда в границы населенного пункта вариативно в отношении отдельных таких территорий на основе баланса права на благоприятную окружающую среду и правомочий Российской Федерации в сфере организации рационального использования лесов, с одной стороны, и прав частных лиц, включая право частной собственности, право на осуществление предпринимательской деятельности, право на жилище, а также потребностей социально-экономического развития муниципального образования (и конкретного населенного пункта), с другой стороны, при соблюдении нормативных требований к границам населенных пунктов.

2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл части 7 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ) и части 8 этой статьи (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 31 декабря 2017 года № 507-ФЗ) является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Судебные акты, принятые в отношении Кыштымского городского округа Челябинской области на основании частей 7 и 8 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

№ 45-П



Конституционный Суд
Российской Федерации