

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ18-22

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

29 марта 2018 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Ксенофонтовой Н.А.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Коробкова Е.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Администрации Уватского муниципального района Тюменской области о признании частично недействующими пунктов 14–23 Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы, утвержденных приказом Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации, Комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству от 22 декабря 1995 г. № 525/67,

по апелляционной жалобе и дополнению к ней Администрации Уватского муниципального района Тюменской области на решение Верховного Суда Российской Федерации от 11 декабря 2017 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., представителя Администрации Уватского муниципального района Тюменской области Галиевой И.Л., поддержавшей доводы апелляционной жалобы и дополнения к ней, возражения против доводов апелляционной жалобы представителей Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации Иванова С.В., Министерства сельского

хозяйства Российской Федерации Косаревой Н.И., Министерства финансов Российской Федерации Лобовой Е.Н., Министерства экономического развития Российской Федерации Лемешко А.О., Федерального агентства по недропользованию Денисовой Ж.Э., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Коробкова Е.И., полагавшего апелляционную жалобу и дополнение к ней необоснованными,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации, Комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству от 22 декабря 1995 г. № 525/67 утверждены Основные положения о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы (далее – Основные положения).

Основные положения определяют общие для Российской Федерации требования при проведении работ, связанных с нарушением почвенного покрова и рекультивацией земель, и являются обязательными для использования всеми юридическими, должностными и физическими лицами, в том числе иностранными юридическими и физическими лицами (пункт 1).

Раздел III Основных положений, включающий пункты 14–23, регулирует порядок приёмки и передачи рекультивированных земель.

Пунктом 14 Основных положений для организации приёмки (передачи) рекультивированных земель, а также для рассмотрения других вопросов, связанных с восстановлением нарушенных земель, рекомендуется решением органа местного самоуправления создать специальную Постоянную комиссию по вопросам рекультивации земель (далее – Постоянная комиссия), если иное не предусмотрено нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и актами органов местного самоуправления.

В состав Постоянной комиссии в соответствии с пунктом 15 Основных положений включаются представители землеустроительных, природоохранных, водохозяйственных, лесохозяйственных, сельскохозяйственных, архитектурно-строительных, санитарных, финансово-кредитных и других заинтересованных органов. Председателем Постоянной комиссии рекомендуется назначать представителя органа местного самоуправления, а его заместителем – председателя районного (городского) комитета по земельным ресурсам и землеустройству.

На основании пункта 16 Основных положений организационно-техническое обеспечение деятельности Постоянной комиссии возлагается на районный (городской) комитет по земельным ресурсам и землеустройству, если иное не предусмотрено решением органа местного самоуправления.

Пункт 17 Основных положений предусматривает, что приёмка-передача рекультивированных земель осуществляется в месячный срок после поступления в Постоянную комиссию письменного извещения о завершении

работ по рекультивации, и устанавливает перечень материалов, которые прилагаются к нему. К их числу относятся: копии разрешений на проведение работ, связанных с нарушением почвенного покрова, а также документов, удостоверяющих право пользования землёй и недрами; выкопировка с плана землепользования с нанесёнными границами рекультивированных участков; проект рекультивации, заключение по нему государственной экологической экспертизы и другие. При этом перечень указанных материалов уточняется и дополняется Постоянной комиссией в зависимости от характера нарушения земель и дальнейшего использования рекультивированных участков.

Пункт 18 Основных положений регламентирует порядок формирования рабочей комиссии, её выезд на место для приёмки рекультивированных участков.

Пунктом 19 Основных положений определён круг вопросов, которые при приёмке рекультивированных земельных участков должна проверить рабочая комиссия, а именно: соответствие выполненных работ утверждённому проекту рекультивации; качество планировочных работ; мощность и равномерность нанесения плодородного слоя почвы; наличие и объём неиспользованного плодородного слоя почвы, а также условия его хранения; полнота выполнения требований экологических, агротехнических, санитарно-гигиенических, строительных и других нормативов, стандартов и правил в зависимости от вида нарушения почвенного покрова и дальнейшего целевого использования рекультивированных земель и другие.

Пункт 20 Основных положений называет способы и срок информирования лиц, включённых в состав рабочей комиссии о начале работы рабочей комиссии.

Согласно пункту 21 Основных положений объект считается принятым после утверждения председателем (заместителем) Постоянной комиссии акта приёмки-сдачи рекультивированных земель.

Пунктом 22 Основных положений предусмотрено право Постоянной комиссии по результатам приемки рекультивированных земель продлить (сократить) срок восстановления плодородия почв (биологический этап) или внести в органы местного самоуправления предложения об изменении целевого использования сдаваемого участка в порядке, установленном земельным законодательством.

В силу пункта 23 Основных положений в случае, если сдаваемые рекультивированные земельные участки требуют восстановления плодородия почв, утверждение акта производится после полного или частичного (в случаях поэтапного финансирования) перечисления необходимых средств для этих целей на расчётные (текущие) счета собственников земли, землевладельцев, землепользователей, арендаторов, которым передаются указанные участки.

Администрация Уватского муниципального района Тюменской области обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующими пунктов 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 раздела III Основных положений в части возложения на органы местного самоуправления обязанности проведения перечисленных в

этих пунктах предписаний. В обоснование заявленного требования сослалась на несоответствие оспариваемых положений нормативного правового акта предписаниям статей 14, 15, 16, 18 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статей 3, 46 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», статей 11, 13 Земельного кодекса Российской Федерации, статей 21, 49, 60¹⁴ Лесного кодекса Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации от 2 января 2015 г. № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре», что нарушает права органа местного самоуправления.

В административном исковом заявлении указано, что на территории Уватского района Тюменской области активно развивается нефтедобывающая деятельность, осуществляются сейсморазведочные работы, работы по геологическому изучению недр, работы по бурению поисковых скважин, работы по прокладыванию трасс для перевозки бурового оборудования к поисковым скважинам и т.д. Основная категория земель, используемых нефтедобывающими организациями, относится к землям государственного лесного фонда, расположенным в отдельных труднодоступных местностях. Администрация Уватского муниципального района Тюменской области является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, исполняющим полномочия по решению вопросов местного значения и осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами Тюменской области. Полномочия по восстановлению нарушенных земель (приёмка работ по рекультивации) закреплены параллельно как за органами, предоставляющими земельные участки в пользование, так и за органами местного самоуправления; возложение перечисленных полномочий на органы местного самоуправления, по мнению административного истца, является незаконным и влечёт нарушение прав этих органов на осуществление местного самоуправления, создаёт предпосылки необоснованного расходования средств местного бюджета на осуществление полномочий, не отнесённых к вопросам местного значения и не переданных в качестве отдельных государственных полномочий. Администрация Уватского муниципального района Тюменской области фактически не участвует в арендных отношениях, однако в силу Основных положений (в оспариваемой части) обязана принимать участие на конечной стадии в приёмке выполненных работ по рекультивации вместо собственника или арендодателя земельного участка, что порождает правовую неопределённость, предписывая необходимость совершать юридически значимые действия в рассматриваемой области неуполномоченному органу власти.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 11 декабря 2017 г. в удовлетворении административного искового заявления Администрации Уватского муниципального района Тюменской области отказано.

Не согласившись с решением суда, административный истец в апелляционной жалобе и в дополнении к ней просит его отменить, как

незаконное; полагает выводы суда первой инстанции не соответствующими обстоятельствам дела, сделанными без учёта того, что федеральное законодательство непосредственно не наделяет органы местного самоуправления полномочиями по восстановлению нарушенных земель и приёмке работ по рекультивации земельных участков.

В апелляционной жалобе Администрация Уватского муниципального района Тюменской области указывает, что предписания, установленные для органов местного самоуправления в пунктах 14–23 раздела III Основных положений по созданию и обеспечению деятельности комиссии по приёмке рекультивированных земель, оценке мероприятий по рекультивации земель, утверждению акта приёмки-сдачи рекультивированных земель, утверждению акта приёмки-сдачи рекультивированных земель с проведением необходимых контрольных обмеров и замеров в части возложения на органы местного самоуправления обязанности проведения перечисленных выше мероприятий, являются незаконными, нарушающими пределы полномочий органов местного самоуправления и установленное разграничение полномочий между органами государственной власти в указанной сфере правоотношений.

В судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации представители Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной службы государственной статистики, Федерального агентства лесного хозяйства не явились, о времени и месте судебного разбирательства извещены в установленном законом порядке.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и дополнения к ней, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения не находит.

В соответствии с пунктом «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Земельный кодекс Российской Федерации в области земельных отношений закрепляет за органами местного самоуправления ряд полномочий на решение вопросов местного значения в области земельных отношений и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель. Охрана земель представляет собой деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, направленную на сохранение земли как важнейшего компонента окружающей среды и природного ресурса (пункт 1 статьи 11, пункт 1 статьи 13).

Под охраной окружающей среды понимается деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию её последствий (статья 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

При осуществлении строительства и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов принимаются меры по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Рекультивация земель представляет собой мероприятия по предотвращению деградации земель и (или) восстановлению их плодородия посредством приведения земель в состояние, пригодное для их использования в соответствии с целевым назначением и разрешённым использованием (пункт 5 статьи 13 Земельного кодекса Российской Федерации).

В целях обеспечения рекультивации земель, снятия, сохранения и рационального использования плодородного слоя почвы, а также усиления контроля за своевременным восстановлением нарушенных земель и вовлечения их в хозяйственный оборот Правительством Российской Федерации издано постановление от 23 февраля 1994 г. № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы», пунктом 2 которого Комитету Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству и Министерству охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации по согласованию с Министерством сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации и другими заинтересованными министерствами и ведомствами Российской Федерации поручено утвердить Основные положения о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы.

Во исполнение указанного постановления Правительства Российской Федерации приказом Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации, Комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству от 22 декабря 1995 г. № 525/67 утверждены оспоренные в части Основные положения. Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 29 июля 1996 г., регистрационный номер 1136, опубликован в «Российских вестях» 8 августа 1996 г., Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 4, 1996 г.

Разрешая данное дело, суд пришёл к правильному выводу о том, что Основные положения приняты во исполнение требований федерального законодательства, в пределах предоставленных полномочий, в установленном законом порядке; оспариваемые положения не противоречат нормативным

правовым актам, имеющим большую юридическую силу, по следующим основаниям.

Как следует из преамбулы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», данный закон устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления.

Организация мероприятий в границах муниципального образования по охране окружающей среды отнесена к вопросам местного значения муниципального района, городского округа (пункт 9 части 1 статьи 15, пункт 11 части 1 статьи 16 приведённого выше закона).

Такие же полномочия закреплены за органами местного самоуправления в пунктах 2 и 3 статьи 7 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Статья 1 Земельного кодекса Российской Федерации предусматривает в качестве одного из основных принципов земельного законодательства приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды перед её использованием.

Приведённый кодекс, как уже указывалось выше, к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относит наряду с реализацией местных программ использования и охраны земель также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель (пункт 1 статьи 11).

Хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться на основе принципа соблюдения права человека на благоприятную окружающую среду (статья 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Предоставление недр в пользование на основании Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, содержащей требования о рекультивации земель (статьи 11, 12).

Согласно пункту 1 статьи 13 Земельного кодекса Российской Федерации охрана земель представляет собой деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, направленную на сохранение земли как важнейшего компонента окружающей среды и природного ресурса.

В силу пункта 5 приведённой выше нормы закона лица, деятельность которых привела к ухудшению качества земель (в том числе в результате их загрязнения, нарушения почвенного слоя), обязаны обеспечить их рекультивацию.

Аналогичные положения содержит пункт 3 статьи 60¹² Лесного кодекса Российской Федерации.

При таких данных довод административного истца о фактическом возложении оспоренными правовыми нормами на органы местного

самоуправления полномочий по осуществлению рекультивации земель за других лиц (в апелляционной жалобе он повторяет этот довод) несостоятелен.

Суд первой инстанции правильно признал, что поскольку рекультивация земель входит в комплекс мер, направленных на охрану земель, организация приёмки рекультивированных земель (как одного из этапов завершения процесса выполнения физическими или юридическими лицами определённых работ на земельном участке, в том числе предоставленных в целях недропользования) органами местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти, может быть отнесена к вопросам местного значения в области использования и охраны земель. При этом довод апелляционной жалобы о том, что федеральное законодательство непосредственно не предусматривает полномочия органов местного самоуправления по организации приёмки работ по рекультивации земельных участков, не свидетельствует о незаконности обжалованного решения суда, поскольку за органами местного самоуправления в целом закреплены полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель (статья 11 Земельного кодекса Российской Федерации).

Суд первой инстанции правильно указал, что пункты 14–23 Основных положений, регламентируя организацию деятельности по приёмке и передаче рекультивированных земель, действующему законодательству в рассматриваемой сфере не противоречат, каких-либо обязанностей, дополнительных к тем, которые закреплены в приведённых выше нормах природоохранного, земельного законодательства, не содержат.

Вопреки утверждению административного истца оспоренные положения не устанавливают императивного правового регулирования по указанному вопросу, а предоставляют возможность осуществления иного правового регулирования актами субъектов Российской Федерации и актами органов местного самоуправления (в частности, пункты 14, 16 Основных положений).

Таким образом, разработанный организационно-правовой механизм мероприятий по рекультивации земель применительно к участию в этих отношениях органов местного самоуправления не может рассматриваться как нарушающий их права и охраняемые законом интересы.

В силу пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 23 февраля 1994 г. № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы» рекультивация земель, нарушенных юридическими лицами и гражданами при разработке месторождений полезных ископаемых и торфа, проведении всех видов строительных, геолого-разведочных, мелиоративных, проектно-изыскательских и иных работ, связанных с нарушением поверхности почвы, а также при складировании, захоронении промышленных, бытовых и других отходов, загрязнении участков поверхности земли, если по условиям восстановления этих земель требуется снятие плодородного слоя почвы, осуществляется за счёт собственных средств юридических лиц и граждан в соответствии с утверждёнными проектами рекультивации земель.

Доводы административного истца о том, что применение Основных положений в оспоренной части создаёт предпосылки необоснованного расходования средств местного бюджета по проведению рекультивации земель, судом первой инстанции проверялись, правильно признаны несостоятельными как не противоречащие приведённым выше положениям федерального законодательства. Кроме того, пункт 7 Основных положений относит к затратам на рекультивацию земель в том числе расходы на организацию деятельности рабочих комиссий по приёмке-передаче рекультивированных земель (транспортные затраты, оплата работы экспертов, проведение полевых обследований, лабораторных анализов и другое). Таким образом, непосредственно Основные положения не определяют проведение рекультивации в качестве одного из полномочий органов местного самоуправления, как ошибочно полагает административный истец, а расходы, связанные с деятельностью Постоянной комиссии, возлагают на лиц, которые обязаны проводить рекультивацию земель в соответствии с действующим законодательством.

Оснований, предусмотренных законом для отмены решения суда в апелляционном порядке, не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации


определила:


решение Верховного Суда Российской Федерации от 11 декабря 2017 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Администрации Уватского муниципального района Тюменской области – без удовлетворения.

Председательствующий


Г.В. Манохина

Члены коллегии


В.Ю. Зайцев


И.А. Ксенофонтова