



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 87-АПГ17-2

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

30 ноября 2017 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Александрова В.Н.,
судей Абакумовой И.Д. и Нефедова О.Н.
при секретаре Холодцовой Ю.О.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по административному исковому заявлению заместителя прокурора Костромской области о признании недействующими Правил землепользования и застройки Гридинского сельского поселения Красносельского муниципального района Костромской области, утвержденных решением Совета депутатов Гридинского сельского поселения Красносельского муниципального района Костромской области от 5 декабря 2012 г. № 113,

по апелляционной жалобе Администрации Красносельского муниципального района Костромской области на решение Костромского областного суда от 30 июня 2017 г., которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Нефедова О.Н., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Переслегиной Е.П., полагавшей, что решение суда отмене не подлежит, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

заместитель прокурора Костромской области обратился в Костромской областной суд с административным исковым заявлением о признании не действующими с момента вступления решения суда в силу Правил землепользования и застройки Гридинского сельского поселения

Красносельского муниципального района Костромской области, утвержденных решением Совета депутатов Гридинского сельского поселения Красносельского муниципального района Костромской области от 5 декабря 2012 г. № 113 (далее также – Правила землепользования и застройки, ПЗЗ). В обоснование заявленных требований прокурор указал на то, что нарушена процедура принятия оспариваемого нормативного правового акта. Так, в частности, нарушен порядок информирования населения о проведении публичных слушаний, проект ПЗЗ, выносимый на обсуждение, заблаговременно до проведения публичных слушаний в средствах массовой информации, в сети «Интернет» не размещался. Кроме того, в ходе проведенной проверки установлено, что ПЗЗ противоречат Генеральному плану Гридинского сельского поселения Красносельского муниципального района Костромской области, утвержденному решением Совета депутатов Гридинского сельского поселения Красносельского муниципального района Костромской области от 22 ноября 2005 г. № 7 (далее также – Генеральный план), и положениям Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ).

Решением Костромского областного суда от 30 июня 2017 г. административное исковое заявление удовлетворено: оспариваемое решение признано не действующим с момента вступления решения суда в силу.

В апелляционной жалобе Администрация Красносельского муниципального района Костромской области, не отрицая допущенные нарушения при принятии оспариваемого нормативного акта, просит судебный акт отменить и принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении заявленных требований. Указывает, что все несоответствия ПЗЗ Генеральному плану будут устранены в 2017 г. Поскольку публичные слушания носят рекомендательный характер, то, по мнению Администрации Красносельского муниципального района Костромской области, отсутствуют основания полагать, что допущенными нарушениями при их проведении созданы препятствия к осуществлению прав граждан. Выводы суда о нарушении прав граждан в связи с отсутствием возможности ознакомиться с проектом и высказать свое мнение считает несостоятельными, так как никто не обращался с соответствующим требованием в суд.

Относительно доводов, изложенных в апелляционной жалобе, участвовавшим в деле прокурором представлены возражения.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы в апелляционном порядке извещены своевременно и в надлежащей форме.

Суд апелляционной инстанции рассмотрел административное дело в соответствии с частью 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, возражения на нее, выслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

Гридинское сельское поселение Красносельского муниципального района Костромской области (далее также – Гридинское сельское поселение) является муниципальным образованием со статусом сельского поселения с административным центром – дер. Гридино, в состав которого входят дер. Александрово, Головленково, Демидково, Денежниково, Мизгирево, Осенево, Першутино, Погост, Ратушино, Семеново, Скоморохово, Спас-Ямщики, Сумароково, Тюлиндино (статья 3 Устава муниципального образования Гридинского сельского поселения Красносельского муниципального района Костромской области, далее также – Устав).

Как следует из положений пункта 20 части 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции, действовавшей до 27 мая 2014 г., утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки сельского поселения является вопросом местного значения поселения.

Решением Собрания депутатов Красносельского муниципального района Костромской области от 3 ноября 2011 г. № 151 утвержден Генеральный план Гридинского сельского поселения.

Решением Совета депутатов Гридинского сельского поселения от 5 декабря 2012 г. № 113 утверждены Правила землепользования и застройки.

Согласно частям 1 и 4 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) законодательство о градостроительной деятельности состоит из названного 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 Кодексу.

Генеральный план поселения является документом территориального планирования муниципального образования, правила землепользования и застройки – документом градостроительного зонирования (пункт 2 части 1 статьи 18, пункт 8 статьи 1 ГрК РФ).

Порядок подготовки и принятия правил землепользования и застройки, их утверждения установлен статьями 30–32 ГрК РФ, которые в том числе содержат положение о том, что публичные слушания по проекту правил землепользования и застройки проводятся комиссией в порядке, определяемом уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, в соответствии со статьей 28 ГрК РФ и с частями 13 и 14 статьи 31 ГрК РФ (часть 12 статьи 31 ГрК РФ).

Частью 3 статьи 28 ГрК РФ установлена необходимость проведения публичных слушаний в каждом населенном пункте муниципального образования.

Согласно части 4 статьи 18 Устава (в редакции, действовавшей на момент подготовки оспариваемого нормативного правового акта) порядок организации и проведения публичных слушаний определяется положением о публичных

слушаниях, которое утверждается Советом депутатов Гридинского сельского поселения.

Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний в Гридинском сельском поселении (далее – Положение) утверждено решением Совета депутатов Гридинского сельского поселения от 25 сентября 2009 г. № 65.

В силу пунктов 1 и 2 раздела VI Положения объявление о проведении публичных слушаний по проекту муниципального правового акта публикуется в местных средствах массовой информации не позднее, чем за 20 дней до даты их проведения. Период времени с момента опубликования проекта муниципального правового акта и до даты проведения публичных слушаний не может быть более 30 дней.

В соответствии с частью 3 статьи 32 ГрК РФ правила землепользования и застройки подлежат опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещаются на официальном сайте поселения (при наличии официального сайта поселения) в сети «Интернет».

Частью 7 статьи 41 Устава предусмотрено, что официальным опубликованием муниципального нормативного правового акта является размещение полного текста нормативного правового акта в ежемесячном информационном вестнике «Вести Гридино», учрежденном Советом депутатов поселения.

В силу части 3 статьи 9 ГрК РФ документы территориального планирования являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений.

Пунктом 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ предусмотрено, что при подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются в том числе с учетом функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных генеральным планом поселения.

Из системного толкования положений пунктов 2, 5, 6, 7 и 8 статьи 1, пункта 1 части 2 статьи 33 ГрК РФ следует, что установление территориальных зон конкретизирует положения документов территориального планирования в целях установления правового режима использования земельных участков, не изменяя при этом параметры планируемого развития территорий, предусмотренные для соответствующей функциональной зоны.

Содержание приведенных федеральных норм во взаимосвязи с положениями части 3 статьи 9, частей 9 и 10 статьи 31, пункта 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ свидетельствует о том, что градостроительным законодательством закреплен принцип первичности генерального плана поселения как основополагающего документа территориального планирования, определяющего стратегию градостроительного развития территорий и содержащего долгосрочные ориентиры их развития, перед правилами землепользования и застройки.

Согласно пункту 1 части 9 статьи 35 ГрК РФ зоны сельскохозяйственных угодий – пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими), – могут включаться в состав территориальных зон сельскохозяйственного использования.

Правовой режим сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения предусматривает приоритет в целевом использовании, их особую охрану, которая, в частности, выражается в недопущении выведения таких земель из сельскохозяйственного оборота, осуществления их застройки, в том числе в целях использования в сельскохозяйственной деятельности (часть 1 статьи 79 ЗК РФ, части 1 и 4 статьи 36 ГрК РФ).

Как следует из материалов дела и установлено судом первой инстанции, публичные слушания в отношении Правил землепользования и застройки были проведены только в одном населенном пункте муниципального образования – в дер. Гридино; карта градостроительного зонирования и границ зон с особыми условиями использования территории, карта границ территориальных зон, карта зон с особыми условиями использования территорий, являющиеся неотъемлемой частью оспариваемого нормативного правового акта, в ежемесячном информационном вестнике «Вести Гридино» опубликованы не были. На указанных картах одни и те же участки, располагающиеся около населенных пунктов Ратушино, Демидково, Скоморохово и Осенево, отнесены к разным территориальным зонам. Земельные участки около населенных пунктов Ратушино, Сумароково, Александрово, Демидково, Спас-Ямщики, Мизгирево, Погост, Скоморохово, Осенево, Гридино на картографических изображениях ПЗЗ отнесены к зоне Ж-4 (зона развития жилой застройки), в то время как согласно Генеральному плану являются землями сельскохозяйственного назначения – пашнями.

Установив допущенные нарушения процедуры принятия и опубликования оспариваемого нормативного правового акта, противоречия в градостроительном зонировании и несоответствие территориальных зон Генеральному плану, суд первой инстанции пришел к правильному выводу об обоснованности административного иска и признал Правила землепользования и застройки недействующими.

Оснований не согласиться с выводами суда первой инстанции у Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не имеется.

Доводы административного ответчика, изложенные в апелляционной жалобе, не могут быть признаны состоятельными, они аналогичны возражениям на административное исковое заявление, являлись предметом проверки и оценки судом первой инстанции, должным образом мотивированы в решении суда.

Ссылки административного истца на намерение устранить несоответствия ПЗЗ Генеральному плану в текущем году правильность обжалуемого решения не исключают.

С учетом изложенного Судебная коллегия не находит оснований для отмены решения суда первой инстанции.

Руководствуясь статьями 309 и 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Костромского областного суда от 30 июня 2017 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Администрации Красносельского муниципального района Костромской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

