



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 81-АПГ18-11

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

13 сентября 2018 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Абакумовой И.Д.,
судей Никифорова С.Б. и Нефедова О.Н.
при секретаре Дарькине А.О.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по административному исковому заявлению заместителя прокурора Кемеровской области о признании не действующими в части Правил землепользования и застройки муниципального образования «Елыкаевское сельское поселение», утвержденных решением Совета народных депутатов Кемеровского муниципального района от 29 сентября 2015 г. № 496,

по апелляционной жалобе Совета народных депутатов Кемеровского муниципального района на решение Кемеровского областного суда от 4 мая 2018 г., которым административное исковое заявление удовлетворено.

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

установила:

заместитель прокурора Кемеровской области обратился в Кемеровский областной суд с административным исковым заявлением о признании не действующими с момента принятия Правил землепользования и застройки муниципального образования «Елыкаевское сельское поселение», утвержденных решением Совета народных депутатов Кемеровского муниципального района от 29 сентября 2015 г. № 496 (далее также – Правила

землепользования и застройки, Решение № 496), в части установления на карте градостроительного зонирования в границах земельных участков с кадастровыми номерами 42:04:0211003:11, 42:04:0211003:38, 42:04:0211003:55, 42:04:0211003:56, 42:04:0211003:57, 42:04:0211003:58, 42:04:0211003:59, 42:04:0211003:60, 42:04:0211003:71, 42:04:0211003:72, 42:04:0211003:112, 42:04:0211003:113, 42:04:0211003:148, 42:04:0211003:149, 42:04:0211003:265, 42:04:0211003:271, 42:04:0211003:285, 42:04:0211003:808, 42:04:0211003:809, 42:04:0211003:886, 42:04:0211003:888, 42:04:0211003:889, 42:04:0211003:890, 42:04:0211003:923, 42:04:0211003:967, 42:04:0211003:968, 42:04:0211003:1074, 42:04:0211003:1075, 42:04:0211003:1079, 42:04:0211003:1088, 42:04:0211003:1113, 42:04:0211003:1114, 42:04:0211003:1259, 42:04:0211005:3227, 42:04:0211005:3348, 42:04:0211005:3349, 42:04:0211005:3350, 42:04:0211005:3351, 42:04:0211005:3352, 42:04:0211005:3353, 42:04:0211005:3355, 42:04:0211005:3356, 42:04:0211005:3357, 42:04:0211005:3354, 42:04:0211005:3358, 42:04:0211005:3363, 42:04:0211005:3364, 42:04:0211005:3365, 42:04:0211005:3392, 42:04:0211006:103, 42:04:0211006:104, 42:04:0211006:102 территориальной зоны Ж2 (зона с малоэтажной застройкой сезонного проживания), в границах земельных участков с кадастровыми номерами 42:04:0211003:812, 42:04:0211003:264 – территориальной зоны Ж1.1 (жилая зона с малоэтажными жилыми домами постоянного проживания с ограниченным или развитым личным подсобным хозяйством) в связи с несоответствием установленной генеральным планом муниципального образования «Елыкаевское сельское поселение», утвержденным решением Совета народных депутатов Кемеровского муниципального района от 24 ноября 2014 г. № 383 (далее также – Генеральный план), в отношении них функциональной зоне особо охраняемых природоохранных территорий и противоречием федеральному законодательству.

Решением Кемеровского областного суда от 4 мая 2018 г. административное исковое заявление удовлетворено.

В апелляционной жалобе Совет народных депутатов Кемеровского муниципального района просит отменить решение суда и принять новое решение об отказе в удовлетворении требований прокурора. В обоснование доводов указывает на несоответствие выводов суда нормам материального права и обстоятельствам дела. Ссылается на то, что спорные земельные участки поставлены на государственный кадастровый учет до введения в действие нормативных правовых актов, устанавливающих функциональные и территориальные зоны. Земельные участки приобретались физическими лицами с целью их использования в соответствии с установленными до даты принятия Генерального плана и Правил землепользования и застройки категорией земель, видом разрешенного использования. По мнению административного ответчика, Правила землепользования и застройки утверждены с учетом существующего землепользования в отношении спорных земельных участков. Также указывает на то, что для земель особо охраняемых природных территорий градостроительные регламенты не устанавливаются.

Относительно изложенных в апелляционной жалобе доводов прокурором, участвовавшим в деле, 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 и возражений на нее, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что решение суда первой инстанции подлежит оставлению без изменения исходя из следующего.

Законодательство о градостроительной деятельности состоит из Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также – ГрК РФ), 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 Градостроительному кодексу Российской Федерации (статья 3 ГрК РФ).

В соответствии с частью 1 статьи 24 ГрК РФ генеральный план поселения утверждается представительным органом местного самоуправления.

Муниципальное образование Кемеровский муниципальный район наделено статусом муниципального района (статья 1 Устава Кемеровского муниципального района, принятого решением Совета народных депутатов Кемеровского муниципального района от 29 сентября 2015 г. № 491).

В состав территории муниципального образования Кемеровский муниципальный район входят муниципальные образования, имеющие статус сельских поселений, в частности Елыкаевское сельское поселение (статья 3 Закона Кемеровской области от 17 декабря 2004 г. № 104-ОЗ «О статусе и границах муниципальных образований»).

Согласно статье 24 Устава муниципального образования Кемеровского муниципального района Совет народных депутатов является представительным органом местного самоуправления Кемеровского муниципального района.

Закон Кемеровской области, который относил бы к компетенции сельского поселения вопрос утверждения правил землепользования и застройки, на момент принятия Решения № 496 не принят.

Как следует из положений пункта 20 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», утверждение генеральных планов сельского поселения, правил землепользования и застройки сельского поселения является вопросом местного значения соответствующего муниципального района, если законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставами

муниципального района и сельского поселения решение этого вопроса не закреплено за сельским поселением.

В соответствии с приведенными правовыми нормами Правила землепользования и застройки муниципального образования «Елыкаевское сельское поселение» были утверждены Советом народных депутатов Кемеровского муниципального района в пределах его полномочий.

Выводы суда первой инстанции о принятии оспариваемого нормативного правового акта уполномоченным органом подтверждаются материалами дела, и по этим основаниям Решение № 496 не обжалуется.

В соответствии с положениями статьи 2 ГрК РФ законодательство о градостроительной деятельности и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты основываются в том числе на принципах обеспечения комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории; сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности; осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий.

Устойчивое развитие территорий заключается в обеспечении при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений (пункт 3 статьи 1 ГрК РФ).

В соответствии с частью 1 статьи 9 ГрК РФ территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

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.

Таким образом, для гармоничного развития территорий задача органов местного самоуправления при разработке документов территориального планирования состоит в необходимости обеспечения справедливого баланса между общественными интересами и правами частных лиц путем согласования этих прав и интересов, в том числе в сфере обеспечения благоприятных условий жизни.

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 сельского поселения.

Таким образом, согласно положениям части 3 статьи 9, частей 9 и 10 статьи 31, пункта 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ должен быть соблюден принцип соответствия правил землепользования и застройки генеральному плану.

При этом результаты публичных слушаний не исключают необходимости соблюдения указанного принципа соответствия правил землепользования и застройки генеральному плану сельского поселения как основополагающему документу территориального планирования, производным от которого является требование о соответствии территориальных зон функциональным зонам, определенным генеральным планом.

Из системного толкования положений пунктов 2, 5, 6, 7 и 8 статьи 1, части 15 статьи 35 ГрК РФ следует, что установление территориальных зон конкретизирует положения документов территориального планирования в целях определения правового режима использования земельных участков, не изменяя при этом назначение территории, отнесенной к функциональным зонам.

С учетом приведенных норм федерального законодательства Судебная коллегия находит правильным вывод суда первой инстанции о том, что отнесение спорных земельных участков с кадастровыми номерами 42:04:0211003:11, 42:04:0211003:38, 42:04:0211003:55, 42:04:0211003:56, 42:04:0211003:57, 42:04:0211003:58, 42:04:0211003:59, 42:04:0211003:60, 42:04:0211003:71, 42:04:0211003:72, 42:04:0211003:112, 42:04:0211003:113, 42:04:0211003:148, 42:04:0211003:149, 42:04:0211003:265, 42:04:0211003:271, 42:04:0211003:285, 42:04:0211003:808, 42:04:0211003:809, 42:04:0211003:886, 42:04:0211003:888, 42:04:0211003:889, 42:04:0211003:890, 42:04:0211003:923, 42:04:0211003:967, 42:04:0211003:968, 42:04:0211003:1074, 42:04:0211003:1075, 42:04:0211003:1079, 42:04:0211003:1088, 42:04:0211003:1113, 42:04:0211003:1114, 42:04:0211003:1259, 42:04:0211005:3227, 42:04:0211005:3348, 42:04:0211005:3349, 42:04:0211005:3350, 42:04:0211005:3351, 42:04:0211005:3352, 42:04:0211005:3353, 42:04:0211005:3355, 42:04:0211005:3356, 42:04:0211005:3357, 42:04:0211005:3354, 42:04:0211005:3358, 42:04:0211005:3363, 42:04:0211005:3364, 42:04:0211005:3365, 42:04:0211005:3392, 42:04:0211006:103, 42:04:0211006:104, 42:04:0211006:102 к территориальной зоне Ж2 (зона с малоэтажной застройкой сезонного проживания), а земельных участков с кадастровыми номерами 42:04:0211003:812, 42:04:0211003:264 – к территориальной зоне Ж1.1 (жилая зона с малоэтажными жилыми домами постоянного проживания с ограниченным или развитым личным подсобным хозяйством) осуществлено без учета Генерального плана муниципального образования «Елыкаевское сельское поселение», согласно которому названные земельные участки расположены в функциональной зоне особо охраняемых природоохранных территорий, что нарушает требования градостроительного законодательства.

Доводы апелляционной жалобы о том, что спорные земельные участки были поставлены на государственный кадастровый учет до введения в действие муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающих функциональные и территориальные зоны, правильность выводов суда первой инстанции не исключают.

Судебная коллегия считает, что судом первой инстанции правильно установлены обстоятельства, имеющие значение для дела, и применен закон, подлежащий применению к данным правоотношениям.

С учетом изложенного Судебная коллегия, исследовав представленные материалы административного дела, проверив и оценив собранные доказательства в их совокупности, основываясь на правовом анализе приведенного федерального законодательства, не находит оснований для отмены решения суда.

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

определила:

решение Кемеровского областного суда от 4 мая 2018 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Совета народных депутатов Кемеровского муниципального района – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

