



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 50-АПГ18-24

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

6 февраля 2019 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 Дарькине А.О.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административным исковым заявлениям Гречко Снежанны Николаевны, Богера Евгения Васильевича, Хорольского Юрия Григорьевича, Аппельганца Владимира Александровича, Белослудцева Сергея Петровича, Загоскина Дмитрия Николаевича, Шкитова Николая Макаровича, Рассказовой Аллы Михайловны, Кашкина Леонида Александровича, Фонда возрождения и развития культуры, духовности и нравственности граждан «ЗА НРАВСТВЕННОСТЬ», Федерального агентства лесного хозяйства о признании недействующим решения Совета Усть-Заостровского сельского поселения Омского муниципального района Омской области от 24 июня 2010 г. № 21 «Об утверждении генерального плана»

по апелляционной жалобе Гречко С.Н., Богера Е.В., Хорольского Ю.Г., Аппельганца В.А., Белослудцева С.П., Загоскина Д.Н., Шкитова Н.М., Рассказовой А.М., Кашкина Л.А. на решение Омского областного суда от 11 октября 2018 г., которым административные иски удовлетворены частично.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., объяснения представителя Администрации Омского муниципального района Омской области по доверенности Тодышева А.П., объяснения представителя Совета Усть-Заостровского сельского поселения Омского муниципального района Омской области и общества с ограниченной ответственностью «Град-Информ» по доверенности Шинкевича Д.В., представителя административных истцов по доверенности Гречко С.Н., Богера Е.В., Хорольского Ю.Г., Аппельганца В.А., Белослудцева С.П., Загоскина Д.Н., Шкитова Н.М., Рассказовой А.М., Кашкина Л.А. – Майоровой С.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего, что решение суда подлежит отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

решением Совета Усть-Заостровского сельского поселения Омского муниципального района Омской области от 24 июня 2010 г. № 21 (далее также – Решение № 21) утвержден генеральный план Усть-Заостровского сельского поселения Омского муниципального района Омской области, за исключением материалов по установлению границ особо охраняемой природной территории регионального значения Урочище «Усть-Заостровское» и соответствующих изменениях границ земель государственного лесного фонда (далее также – Генеральный план).

Решение № 21 опубликовано 25 июня 2010 г. в издании «Омский муниципальный вестник», № 14 (92).

Гречко С.Н., Богер Е.В., Хорольский Ю.Г., Аппельганц В.А., Белослудцев С.П., Загоскин Д.Н., Шкитов Н.М., Рассказова А.М., Кашкин Л.А., Фонд возрождения и развития культуры, духовности и нравственности граждан «ЗА НРАВСТВЕННОСТЬ» и Федеральное агентство лесного хозяйства обратились в Омский областной суд с административными исковыми заявлениями о признании недействующим Решения № 21.

Гречко С.Н., Богер Е.В., Хорольский Ю.Г., Аппельганц В.А., Белослудцев С.П., Загоскин Д.Н., Шкитов Н.М., Рассказова А.М.,

Кашкин Л.А. и Фонд возрождения и развития культуры, духовности и нравственности граждан «ЗА НРАВСТВЕННОСТЬ» в обоснование заявленных требований указали, что оспариваемый ими нормативный правовой акт принят с нарушением процедуры его принятия, установленной Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее также – ГрК РФ), в частности статьями 24, 25 и 28, а содержание утвержденного данным актом Генерального плана не соответствует статье 23 ГрК РФ. Так, по мнению административных истцов, публичные слушания по проекту генерального плана были проведены с нарушением процедуры, в частности, были допущены нарушения в работе согласительной комиссии, в Генеральном плане не установлены границы населенного пункта Усть-Заостровского Лесничества и особо охраняемой территории Урочище «Усть-Заостровское». Кроме того, в границы населенных пунктов незаконно включены земли лесного фонда. Административные истцы Рассказова А.М. и Кашкин Л.А. в том числе не согласны с оспариваемым решением в части размещения в границах поселка имени Комиссарова кладбища, не отвечающего требованиям законодательства и организованного на земельных участках, ранее имевших сельскохозяйственное назначение. Хорольский Ю.Г. выражает несогласие с оспариваемым актом, поскольку в нем неверно отражено местоположение переулка Солнечного, что впоследствии привело к принятию судом решения об обязанности его осуществить снос части забора. Гречко С.Н. полагает, что Генеральный план создает препятствия для использования принадлежащего ей земельного участка с видом разрешенного использования – для ведения крестьянского хозяйства.

Требования административного искового заявления Федерального агентства лесного хозяйства (далее – Рослесхоз) мотивированы тем, что Решением № 21 в границы населенных пунктов с. Усть-Заостровка и поселок имени Комиссарова Усть-Заостровского сельского поселения Омского муниципального района Омской области включены лесные участки лесного фонда общей площадью 3, 23 га, а согласование проекта генерального плана в части включения данных земельных участков в границы населенного пункта из состава земель лесного фонда в установленном законом порядке с уполномоченным органом не проведено.

Решением Омского областного суда от 11 октября 2018 г. административное исковое заявление Рослесхоза удовлетворено. Со дня вступления в законную силу судебного решения признано недействующим Решение № 21 в части включения в границы населенных пунктов Усть-Заостровского сельского поселения Омского муниципального района Омской области лесных участков. В остальной части требования административных истцов оставлены без удовлетворения.

В апелляционной жалобе Гречко С.Н., Богер Е.В., Хорольский Ю.Г., Аппельганц В.А., Белослудцев С.П., Загоскин Д.Н., Шкитов Н.М., Рассказова А.М. и Кашкин Л.А. ставят вопрос об отмене решения суда первой инстанции, как незаконного и необоснованного, вынесенного с нарушениями норм материального права. Считают, что судом неправильно определены обстоятельства, имеющие значение для административного дела. Просят принять по делу новое решение, которым признать Решение № 21 недействующим в полном объеме.

Прокуратурой Омской области, Советом Усть-Заостровского сельского поселения Омского муниципального района Омской области, Администрацией Омского муниципального района Омской области и Рослесхозом представлены возражения на апелляционную жалобу.

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

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

Согласно частям 1 и 4 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации (здесь и далее в редакции, действовавшей на момент возникновения спорных правоотношений) 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 ГрК РФ.

Территориальное планирование в силу части 1 статьи 9 ГрК РФ 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.

Согласно пунктам 1–3 части 1 статьи 18 ГрК РФ документами территориального планирования муниципальных образований являются схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы поселений и генеральные планы городских округов.

Содержание генерального плана поселения, порядок его подготовки, принятия, утверждения и опубликования, а также особенности согласования проекта генерального плана поселения регулируются положениями статей 23–25 ГрК РФ.

Так, положениями статьи 24 ГрК РФ установлено, что решение о подготовке проекта генерального плана принимается соответственно главой местной администрации поселения (часть 2); проект генерального плана поселения до его утверждения подлежит в соответствии со статьей 25 данного кодекса обязательному согласованию в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (часть 8); проект генерального плана подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов (часть 9); заинтересованные лица вправе представить свои предложения по проекту генерального плана (часть 10); проект генерального плана подлежит обязательному рассмотрению на публичных слушаниях, проводимых в соответствии со статьей 28 названного кодекса (часть 11).

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 15 июля 2010 г. № 931-О-О, публичные слушания являются процедурой выявления коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный, а не индивидуальный характер; публичные слушания не являются формой осуществления власти населением, тем не менее они предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям; конечная цель такого обсуждения – выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта.

Частью 3 статьи 28 ГрК РФ установлено, что публичные слушания проводятся в каждом населенном пункте муниципального образования.

Согласно перечню населенных пунктов, входящих в состав территорий поселений Омской области, являющемуся приложением № 425 к Закону Омской области от 30 июля 2004 г. № 548-ОЗ «О границах и статусе муниципальных образований Омской области», и статье 3 Устава Усть-Заостровского сельского поселения Омского муниципального района Омской области, утвержденного решением Совета Усть-Заостровского сельского поселения Омского муниципального района Омской области от 18 ноября

2005 г. № 11 (далее – Устав), муниципальное образование Усть-Заостровское сельское поселение Омского муниципального района Омской области наделено статусом сельского поселения, в состав которого входят населенные пункты: с. Усть-Заостровка – административный центр, поселок имени Комиссарова и Усть-Заостровское Лесничество.

Из материалов дела следует, что 9 июня 2009 г. главой сельского поселения принято постановление № 60 «О подготовке проекта генерального плана Усть-Заостровского сельского поселения Омского муниципального района Омской области (далее – проект генерального плана).

Постановлением главы сельского поселения от 7 декабря 2009 г. № 121 (далее – Постановление № 121) проект генерального плана принят к рассмотрению. Согласно названному постановлению назначено проведение публичных слушаний по проекту генерального плана в каждом населенном пункте, входящем в состав Усть-Заостровского сельского поселения Омского муниципального района Омской области, срок проведения которых составил 45 дней с момента его опубликования. Экспозиция демонстрационных материалов проекта генерального плана организована в с. Усть-Заостровка, ул. Мира, д. 40, в течение одного месяца начиная с 10 декабря 2009 г. И по данному адресу назначено проведение итогового заседания публичных слушаний на 22 января 2010 г.

Постановление № 121, проект и схемы Генерального плана опубликованы 7 декабря 2009 г. в издании «Омский муниципальный вестник», № 20 (76). При этом тираж печатного издания составил 15 экземпляров.

Публичные слушания по проекту генерального плана состоялись только в Усть-Заостровском сельском поселении 22 января 2010 г.

Таким образом, вопреки выводам, содержащимся в решении суда, в нарушение положений части 3 статьи 28 ГрК РФ публичные слушания в отношении проекта генерального плана проведены только в одном населенном пункте – в с. Усть-Заостровка.

Порядок согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состав и порядок работы согласительной комиссии устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (часть 3 статьи 18 ГрК РФ).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2007 г. № 178 (здесь и далее в редакции, действовавшей на момент возникновения спорных правоотношений) утверждено Положение о согласовании проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации и проектов документов территориального

планирования муниципальных образований (далее – соответственно Постановление Правительства Российской Федерации № 178 и Положение), которое определяет порядок согласования проектов генеральных планов поселений, а также состав и порядок деятельности согласительных комиссий при согласовании этих документов.

В пунктах 10–16 Положения установлено, что уполномоченный орган в сфере градостроительства осуществляет подготовку сводного заключения на проект документа территориального планирования на основании заключений уполномоченных отраслевых органов. При этом в случае, если замечание, высказанное уполномоченным отраслевым органом, не было урегулировано на согласительном совещании, уполномоченный орган в сфере градостроительства готовит сводное заключение об отказе в согласовании проекта документа территориального планирования. В случае поступления хотя бы от одного согласующего органа заключения об отказе в согласовании проекта документа территориального планирования соответственно высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или глава муниципального образования (муниципального района, поселения, городского округа) в течение 30 дней с даты истечения срока, установленного ГрК РФ для согласования проектов документов территориального планирования, принимает решение о создании согласительной комиссии.

Уполномоченным органом исполнительной власти Омской области, осуществляющим подготовку проектов заключений Правительства Омской области на проекты документов территориального планирования муниципальных образований Омской области в случаях, предусмотренных ГрК РФ, на дату разработки проекта генерального плана являлось Министерство строительства и жилищно-коммунального комплекса Омской области (далее – Минстрой Омской области), что следует из пункта 11 Положения о Минстрое Омской области, утвержденного Указом Губернатора Омской области от 30 марта 2004 г. № 72.

Сводное заключение на проект генерального плана направленно Минстроем Омской области в адрес главы Усть-Заостровского сельского поселения Омского муниципального района Омской области 24 мая 2010 г. Согласно данному документу в связи с отрицательным заключением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Омской области от 20 апреля 2010 г. № 1732, Главного управления лесного хозяйства Омской области от 1 апреля 2010 г. № 648-ГУЛХ и 5 апреля 2010 г. № 663-ГУЛХ, Минстроя Омской области – от 5 мая 2010 г. № МСЖК-3015 согласовать проект генерального плана не представилось возможным.

Постановлением главы Усть-Заостровского сельского поселения от 4 июня 2010 г. № 39 создана согласительная комиссия, на заседание которой 9 июня 2010 г. был вынесен вопрос об урегулировании замечаний по проекту генерального плана, указанных в сводном заключении.

Согласно протоколу заседания согласительной комиссии от 9 июня 2010 г. на ее заседание явились все члены данной комиссии.

Согласительная комиссия в силу пункта 20 Положения принимает одно из следующих решений: согласовывает проект документа территориального планирования без внесения в него замечаний, учитывающих замечания, явившиеся основанием для отказа в согласовании проекта, – в случае если в процессе работы согласительной комиссии замечания согласующих органов были ими отозваны (подпункт «а»); согласовывает проект документа территориального планирования с внесением в него изменений, учитывающих все замечания, явившиеся основанием для отказа в согласовании проекта (подпункт «б»); согласовывает проект документа территориального планирования при условии исключения из этого проекта материалов по несогласованным вопросам (подпункт «в»); отказывает в согласовании проекта документа территориального планирования с указанием мотивов, послуживших основанием принятия такого решения (подпункт «г»).

При этом пунктом 22 Положения установлено, что согласительная комиссия по итогам своей работы представляет в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (главе муниципального образования), создавший указанную комиссию: при принятии решения, указанного в подпункте «а» пункта 20 Положения, – подготовленный для утверждения проект документа территориального планирования вместе с протоколом заседания согласительной комиссии, завизированным всеми представителями согласующих органов, включенными в состав согласительной комиссии (подпункт «а»); при принятии решения, указанного в подпункте «б» пункта 20 Положения, – подготовленный для утверждения проект документа территориального планирования с внесенными в него изменениями, завизированный всеми представителями согласующих органов, включенными в состав согласительной комиссии (подпункт «б»); при принятии решения, указанного в подпункте «в» пункта 20 Положения, – подготовленный для утверждения проект документа территориального планирования с внесенными в него изменениями, завизированный всеми представителями согласующих органов, включенными в состав согласительной комиссии, и материалы в текстовой форме и в виде карт (схем) по выделенным из проекта несогласованным вопросам. К этим документам может прилагаться план

согласования несогласованных вопросов путем подготовки предложений о внесении в документы территориального планирования соответствующих изменений после утверждения этих документов (подпункт «в»); при принятии решения об отказе в согласовании проекта документа территориального планирования – несогласованный проект документа территориального планирования, заключение об отказе в согласовании документа территориального планирования, материалы в текстовой форме и в виде карт (схем), послужившие основанием для принятия такого решения, а также подписанный всеми представителями согласующих органов, включенными в состав согласительной комиссии, протокол заседания согласительной комиссии, на котором принято указанное решение (подпункт «г»).

Таким образом, пункт 20 Положения устанавливает, что протокол заседания согласительной комиссии вне зависимости от принятого на ее заседании решения по проектам документов территориального планирования должен быть подписан (завизирован) всеми представителями согласующих органов, включенными в состав согласительной комиссии.

Вместе с тем из материалов дела следует, что вопреки требованиям названного нормативного правового акта протокол заседания согласительной комиссии от 9 июня 2010 г. представителем Правительства Омской области и Министра сельского хозяйства и продовольствия Омской области – Мельниковой Р.М., полагавшей, что согласовать проект генерального плана не представляется возможным, не подписан. При этом согласительной комиссией принято решение о согласовании доработанного проекта генерального плана без внесения в него изменений. При принятии решения об утверждении Генерального плана предусмотреть необходимость направления Генерального плана в Министерство регионального развития Российской Федерации для согласования вопроса об установлении границ особо охраняемой территории Урочище «Усть-Заостровское».

Решением Совета Усть-Заостровского сельского поселения Омского муниципального района Омской области от 24 июня 2010 г. № 21 утвержден генеральный план Усть-Заостровского сельского поселения Омского муниципального района Омской области, за исключением материалов по установлению границ особо охраняемой природной территории регионального значения Урочище «Усть-Заостровское» и соответствующих изменениях границ земель государственного лесного фонда.

Согласно пункту 3 части 3 и пункту 2 части 5 статьи 23 ГрК РФ генеральный план содержит карту границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения или городского округа; на указанных картах соответственно отображаются

границы населенных пунктов (в том числе границы образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения или городского округа.

Материалами дела установлено и не оспаривается административным ответчиком, что в нарушении названных норм границы населенного пункта Усть-Заостровское Лесничество установлены не были, что влечет неопределенность правового режима земель этого населенного пункта.

При указанных обстоятельствах решение суда в части отказа в удовлетворении заявленных требований в полном объеме основано на неправильном применении норм материального права, что является основанием для отмены судебного акта и вынесения нового решения о признании Решения № 21 недействующим.

Определяя момент, с которого Решение № 21 подлежит признанию недействующим, Судебная коллегия учитывает положения статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и поскольку оспариваемый нормативный правовой акт применялся и на его основании реализовывались права граждан и организаций, приходит к выводу, что он подлежит признанию не действующим со дня вступления настоящего определения в законную силу.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Омского областного суда от 11 октября 2018 г. отменить.

Признать решение Совета Усть-Заостровского сельского поселения Омского муниципального района Омской области от 24 июня 2010 г. № 21 «Об утверждении генерального плана» не действующим со дня принятия настоящего апелляционного ~~определения~~.

Председательствующий

Судьи

