



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 2-АПА19-13

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

7 ноября 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 Котович Ю.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по административному исковому заявлению Васильева Геннадия Анатольевича, Зайцева Владимира Валентиновича, Фокина Тимофея Анатольевича о признании не действующим в части решения Череповецкой городской Думы от 1 февраля 2019 № 5 «О внесении изменений в Генеральный план города Череповца»

по апелляционной жалобе Васильева Геннадия Анатольевича, Зайцева Владимира Валентиновича, Фокина Тимофея Анатольевича на решение Вологодского областного суда от 17 июня 2019 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Нефедова О.Н., объяснения Васильева Г.А., Фокина Т.А. и их представителя Лашко М.А., поддержавших доводы апелляционной жалобы, возражения представителей Череповецкой городской Думы – Марковой Е.В. и Тихомировой О.А., мэрии города Череповца – Комлевой Н.Н. и Куклиной Р.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей, что решение суда отмене не подлежит, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

решением Череповецкой городской Думы от 28 ноября 2006 г. № 165 утвержден Генеральный план города Череповца (далее – Генеральный план).

Решением Череповецкой городской Думы от 1 февраля 2019 г. № 5 «О внесении изменений в Генеральный план города Череповца» (далее – Решение № 5) Генеральный план в редакции решения Череповецкой городской Думы от 24 февраля 2016 г. № 42 признан утратившим силу в части установления на территории северо-восточнее 26 микрорайона в кадастровом квартале [REDACTED] функциональной зоны застройки индивидуальными жилыми домами, в Генеральный план внесены изменения: установлена на ранее отнесенной к зоне рекреационного назначения территории северо-восточнее 26 микрорайона в кадастровом квартале [REDACTED] функциональная зона застройки индивидуальными жилыми домами площадью 57 га, с созданием зоны скверов, парков, бульваров, садов площадью 10,3 га.

Граждане Васильев Г.А., Зайцев В.В. и Фокин Т.А. обратились в Вологодский областной суд с административным иском о признании Решения № 5 в части установления функциональной зоны застройки индивидуальными жилыми домами на территории северо-восточнее 26 микрорайона в кадастровом квартале [REDACTED] недействующим.

В обоснование указали на тождественность решения Череповецкой городской Думы от 24 февраля 2016 г. № 42 и Решения № 5 в части территории северо-восточнее 26 микрорайона. В силу части 3 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации решение Вологодского областного суда от 14 февраля 2019 г. о признании недействующим решения Череповецкой городской Думы от 24 февраля 2016 г. № 42 не могло быть преодолено повторным принятием такого же акта. Полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт принят с нарушением процедуры публичных слушаний, предусмотренной частью 8 статьи 5¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также – ГрК РФ). Изменение в Генеральном плане функциональной рекреационной зоны на зону индивидуальной жилой застройки противоречит положениям статей 102, 104 – 106 Лесного кодекса Российской Федерации (далее также – ЛК РФ), статей 85, 98 Земельного кодекса Российской Федерации (далее также – ЗК РФ) и статьи 35 ГрК РФ.

Решением Вологодского областного суда от 17 июня 2019 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе Васильев Г.А., Зайцев В.В. и Фокин Т.А. просят отменить решение суда, как незаконное и необоснованное, и принять новый судебный акт об удовлетворении заявленных требований. В обоснование приводят доводы, аналогичные изложенным в административном исковом заявлении. Ссылаются на предоставление доказательств игнорирования при проведении публичных слушаний обращения Васильева Г.А. и некорректную подачу информации на этих слушаниях. Полагая спорную территорию относящейся к зоне городских лесов, не соглашались с выводом суда об отсутствии нарушений норм Лесного кодекса Российской Федерации.

Относительно изложенных в апелляционной жалобе доводов заместителем прокурора Вологодской области, Череповецкой городской Думой и мэрией города Череповца 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.

Статьей 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что законодательство о градостроительной деятельности состоит из данного 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.

Согласно части 1 статьи 7, пункту 26 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» утверждение генерального плана городского округа относится к вопросам местного значения городского округа, по которым принимаются муниципальные правовые акты.

Генеральный план городского округа является документом территориального планирования муниципального образования, который утверждается представительным органом местного самоуправления городского округа (пункт 1 части 3 статьи 8, пункт 3 части 1 статьи 18, часть 1 статьи 24 ГрК РФ).

Город Череповец является муниципальным образованием, наделенным статусом городского округа (статья 2 Закона Вологодской области от 6 декабря 2004 г. № 1104-ОЗ «Об установлении границ города Череповца и наделении его статусом городского округа»).

Содержание генерального плана городского округа, порядок его подготовки и утверждения, особенности согласования проекта генерального плана городского округа предусмотрены статьями 23, 24 и 25 ГрК РФ.

Как установлено судом и усматривается из материалов дела, Решение № 5 принято уполномоченным органом в установленной форме, опубликовано в установленном порядке, и по этим основаниям не обжалуется.

Порядок подготовки и утверждения генерального плана городского округа, а также внесения в него изменений определен статьей 24 ГрК РФ, согласно части 3 которой подготовка проекта генерального плана осуществляется в соответствии с требованиями статьи 9 ГрК РФ и с учетом региональных и местных нормативов градостроительного проектирования, результатов публичных слушаний по проекту генерального плана, а также предложений заинтересованных лиц.

Проект генерального плана подлежит обязательному рассмотрению на публичных слушаниях, проводимых в соответствии со статьями 5¹ и 28 данного кодекса (часть 11 статьи 24 ГрК РФ). Обязательными приложениями к проекту генерального плана являются протоколы публичных слушаний по указанным проектам и заключение о результатах таких публичных слушаний (части 12, 13 статьи 24 ГрК РФ).

Судом установлено и подтверждается материалами дела, что по проекту внесения изменений в Генеральный план состоялись публичные слушания. По результатам публичных слушаний составлены протоколы и заключения, которые были официально опубликованы.

Доводы апелляционной жалобы относительно того, что при проведении публичных слушаний не было учтено заявление Васильева Г.А. с замечаниями и предложениями по проекту вносимых изменений в Генеральный план, подлежат отклонению.

Публичные слушания являются процедурой выявления коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный характер. В своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что публичные слушания не являются формой осуществления власти населением, 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.

Заключение о результатах публичных слушаний по своей правовой природе не может носить ни рекомендательного, ни императивного характера, а является основанием для подготовки рекомендаций и им предшествует.

Применительно к административным истцам соблюдение их прав подтверждается самим фактом участия в открытых обсуждениях в рамках публичных слушаний.

В силу изложенного вывод суда первой инстанции о соблюдении уполномоченным органом местного самоуправления порядка организации и проведения публичных слушаний является правомерным.

Нарушения процедуры публичных слушаний, ссылки на которые приведены в жалобе, не являются существенными и достаточными для признания оспариваемого нормативного правового акта недействующим.

Как следует из системного анализа положений ГрК РФ, генеральный план представляет собой основополагающий документ территориального планирования, определяющий стратегию градостроительного развития территорий и условия формирования среды жизнедеятельности, и содержит долгосрочные ориентиры их развития.

Действующее градостроительное законодательство не содержит норм, обязывающих органы власти при принятии генерального плана городского округа определять функциональные зоны в соответствии с фактическим

использованием территории, поскольку генеральный план несет функцию определения назначения территории исходя из планов развития территории городского округа в целом и не направлен на фиксацию существующего положения. Отнесение региональным законодателем территории к определенной функциональной зоне само по себе не свидетельствует о нарушении прав граждан.

Так, согласно части 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.

Данной нормой корреспондирует статья 2 ГрК РФ, предусматривающая, что одними из принципов функционирования правовых механизмов и норм градостроительного законодательства являются обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности.

Из совокупного анализа приведенных норм в системном единстве следует, что с учетом необходимости гармоничного развития территорий документы территориального планирования призваны обеспечивать как права и законные интересы собственников и обладателей иных прав на земельные участки, так и защищаемые законом права и интересы иных физических и юридических лиц, а также публичные интересы, связанные, в частности, с устойчивым развитием территорий муниципальных образований, сохранением окружающей среды и объектов культурного наследия, которые могут вступать в объективное противоречие с интересами иных лиц.

Обладая достаточно широкой дискрецией в сфере градостроительства, органы местного самоуправления при изменении правового регулирования не могут действовать произвольно и должны, учитывая соответствующие финансово-экономические возможности, соблюдать баланс частных интересов граждан и публичных интересов муниципального образования, конституционные принципы справедливости, равенства, соразмерности, которые, как указывал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, предполагают сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм.

В данном случае, как установлено судом и следует из материалов дела, изменение функционального назначения спорной территории было обусловлено реализацией Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг», распоряжения Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № 1119-р «Об утверждении комплекса мер по улучшению жилищных условий семей, имеющих 3 и более детей» и Закона Вологодской

области от 8 апреля 2015 г. № 3627-ОЗ «О бесплатном предоставлении в собственность отдельным категориям граждан земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на территории Вологодской области».

Оспариваемое решение принято с целью соблюдения баланса интересов как семей, имеющих трех и более детей, так и граждан, выступающих в защиту сохранения зеленых насаждений. Из 67 га рекреационной зоны образована зона застройки индивидуальными жилыми домами площадью 57 га, 10,3 га - зона скверов, парков, бульваров, садов.

Согласно утвержденному проекту планировки и проекту межевания территории в Заягорбском районе северо-восточнее 26 микрорайона сформировано 353 земельных участка, из них многодетным семьям предоставлено 344 земельных участка в собственность.

При таких обстоятельствах вывод суда первой инстанции о том, что установление функциональной зоны застройки индивидуальными жилыми домами на спорной территории не противоречит положениям статей 23, 24 ГрК РФ является обоснованным.

Доводы жалобы о противоречии положениям Лесного кодекса Российской Федерации внесенных в Генеральный план изменений Судебной коллегией отклоняются.

На момент принятия оспариваемого нормативного правового акта, а также на дату принятия решения суда действовали положения статей 102, 104, 105, 106 ЛК РФ, которые утратили силу с 1 июля 2019 г. в связи с принятием Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 538-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений, связанных с обеспечением сохранения лесов на землях лесного фонда и землях иных категорий» (далее – Закон № 538-ФЗ).

В соответствии с подпунктами «в¹», «г» пункта 3 части 2 статьи 102 ЛК РФ лесопарковые зоны и городские леса относятся к защитным лесам. Исходя из взаимосвязанных положений статей 102, 104, 105, 106 ЛК РФ устанавливался запрет осуществления в защитных лесах деятельности, несовместимой с их целевым назначением и полезными функциями, в том числе размещение объектов капитального строительства, и не допускалось изменение границ лесопарковых зон и городских лесов, которое может привести к уменьшению их площади.

Как следует из части 3 статьи 116 ЛК РФ, введенной в действие с 1 июля 2019 г. Законом № 538-ФЗ, изменение границ земель, на которых располагаются городские леса, которое может привести к уменьшению их площади, также не допускается.

Сведения о том, что спорные территории когда-либо относились к категории защитных лесов, в материалах дела отсутствуют, в связи с чем установленный статьями 102, 104, 105, 106 ЛК РФ правовой режим на них не

распространялся. Следовательно, оспариваемый нормативный правовой акт не затрагивает вопросы изменения границ защитных лесов.

Согласно представленному в материалы дела письму Департамента лесного комплекса Вологодской области от 17 июня 2019 г. № Их 03-4293/19, основываясь на представленном заключении филиала ФГБУ «Рослесинфорг» «Севлеспроект», подготовленном с учетом картографического наложения материалов лесоустройства Череповецкого лесничества на границы кадастрового квартала [REDACTED] (по прилагаемым координатам), не выявлены пересечения границ кадастрового квартала с границами лесных участков в составе земель лесного фонда Череповецкого лесничества.

Поскольку земельный участок, функциональная зона которого была изменена Решением № 5, относится к категории земель населенных пунктов, оснований для применения в рассматриваемом деле статьей 85, 98 ЗК РФ у суда первой инстанции не имелось.

Согласно части 3 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации решение суда о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части не может быть преодолено повторным принятием такого же акта.

Решением Вологодского областного суда от 14 февраля 2019 г. по административному делу № 3а-8/2019 по административному исковому заявлению Васильева Г.А., Калинина М.Ю., Красушкина В.Н. признано недействующим со дня его принятия решение Череповецкой городской Думы от 24 февраля 2016 г. № 42 «О внесении изменений в решение Череповецкой городской Думы от 28 ноября 2006 г. № 165 «О Генеральном плане города Череповца» в части установления на территории северо-восточнее 26 микрорайона в кадастровом квартале [REDACTED] функциональной зоны застройки индивидуальными жилыми домами.

Основанием для удовлетворения заявленных требований по указанному делу послужил факт нарушения процедуры принятия оспариваемого нормативного правового акта, выразившийся в отсутствии публичных слушаний по вопросу вносимых изменений в Генеральный план, что по настоящему делу установлено не было.

Решение № 5 было принято Череповецкой городской Думой до вынесения решения Вологодским областным судом по административному делу № 3а-8/2019.

При таких обстоятельствах довод апелляционной жалобы о том, что принятием оспариваемого нормативного правового акта Череповецкой городской Думой преодолено решение Вологодского областного суда от 14 февраля 2019 г. по административному делу № 3а-8/2019, является несостоятельным.

Таким образом, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает прав и законных интересов административных истцов, суд на основании статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации обоснованно

принял решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления.

Апелляционная жалоба не содержит доводов, опровергающих выводы суда, они аналогичны позиции административных истцов в суде первой инстанции, которой суд дал надлежащую правовую оценку, в связи с чем Судебная коллегия не находит оснований для удовлетворения жалобы и отмены судебного решения.

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

определила:

решение Вологодского областного суда от 17 июня 2019 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Васильева Геннадия Анатольевича, Зайцева Владимира Валентиновича, Фокина Тимофея Анатольевича – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи