



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 48-АПА19-29

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

25 декабря 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 Касаткиной В.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Печерских Татьяны Александровны о признании не действующими в части решения Собрании депутатов Миасского городского округа Челябинской области от 22 марта 2019 г. № 13 о внесении изменений в решение Собрании депутатов Миасского городского округа Челябинской области от 25 ноября 2011 г. № 2 «Об утверждении Генерального плана Миасского городского округа и о корректировке черты населенного пункта «г. Миасс» и решения Собрании депутатов Миасского городского округа Челябинской области от 22 марта 2019 г. № 14 о внесении изменений в решение Собрании депутатов Миасского городского округа Челябинской области от 25 ноября 2011 г. № 1 «Об утверждении Правил землепользования и застройки Миасского городского округа»,

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью «Конверсия-Нефть» на решение Челябинского областного суда от 29 июля 2019 г., которым административные иски удовлетворены.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., возражения представителя Печерских Т.А. по доверенности Голосовой В.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Акбашяна К.И., полагавшего, что решение суда не подлежит отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

решением Собрания депутатов Миасского городского округа Челябинской области от 22 марта 2019 г. № 13 (далее также – Решение № 13) внесены изменения в решение Собрания депутатов Миасского городского округа Челябинской области от 25 ноября 2011 г. № 2 «Об утверждении Генерального плана Миасского городского округа и о корректировке черты населенного пункта «г. Миасс», согласно которому в отношении части земельного участка с кадастровым номером 74:34:0309007:280 изменен тип функционального назначения с «коммунально-складские» на «промышленные».

Решением Собрания депутатов Миасского городского округа Челябинской области от 22 марта 2019 г. № 14 (далее также – Решение № 14) внесены изменения в решение Собрания депутатов Миасского городского округа Челябинской области от 25 ноября 2011 г. № 1 «Об утверждении Правил землепользования и застройки Миасского городского округа», согласно которым изменена граница территориальной зоны «коммунально-складские» и сформирована новая территориальная зона в отношении земельного участка с кадастровым номером 74:34:0309007:280 – «промышленные».

Печерских Татьяна Александровна обратилась в Челябинский областной суд с административным иском о признании не действующими со дня принятия: Решения № 13 в части изменения типа функционального назначения земельного участка с кадастровым номером 74:34:0309007:280, с «коммунально-складские» на «промышленные».

Также просила признать не действующим Решение № 14 в части изменения видов и границ территориальных зон в отношении земельного участка с кадастровым номером 74:34:0309007:280 с территориальной зоны «коммунально-складская» на территориальную зону «промышленная».

В обоснование исковых требований административный истец указала на то, что она является собственником земельного участка с кадастровым номером [REDACTED], смежным с земельным участком с кадастровым номером 74:34:0309007:280. По мнению административного истца, оспариваемые решения приняты с нарушением требований градостроительного законодательства, законодательства о санитарном благополучии населения, что повлекло нарушение ее прав.

Решением Челябинского областного суда от 29 июля 2019 г. административное исковое заявление удовлетворено.

В апелляционной жалобе общество с ограниченной ответственностью «Конверсия-Нефть», ссылаясь на несоответствие выводов суда обстоятельствам дела, неверное применение судом норм материального права, просит отменить судебный акт первой инстанции и принять новое решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления. В жалобе указано на недоказанность нарушения прав административного истца, так как размер и конфигурация санитарно-защитной зоны земельного участка с кадастровым номером 74:34:0309007:280 сохранены и после включения его в территориальную зону «промышленная».

Относительно доводов, изложенных в апелляционной жалобе, прокуратурой Челябинской области представлены возражения.

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

Административное дело рассмотрено в соответствии с частью 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Согласно пункту 26 части 1 статьи 16, части 1 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пунктам 1 и 3 части 3 статьи 8, части 1 статьи 24 и части 1 статьи 32 ГрК РФ утверждение генерального плана городского округа, правил землепользования и застройки относится к вопросам местного значения городского округа, по которым представительный орган местного самоуправления городского округа принимает муниципальные правовые акты.

Судом правильно установлено, что оспариваемые нормативные правовые акты приняты уполномоченным органом в установленной форме с соблюдением правил официального опубликования и по этим основаниям решение суда не обжалуется.

В соответствии с частями 1 и 4 статьи 3 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 данному кодексу.

Частью 1 статьи 9 ГрК РФ предусмотрено, что территориальное планирование, то есть планирование развития территорий, 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 свою очередь, градостроительное зонирование территорий муниципальных образований осуществляется в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов (пункт 6 статьи 1 ГрК РФ).

К документам территориального планирования муниципального образования относится генеральный план городского округа (пункт 2 части 1 статьи 18 ГрК РФ), правила землепользования и застройки являются документом градостроительного зонирования (пункт 8 статьи 1 ГрК РФ).

Регламентация градостроительной деятельности, как следует из положений статьи 2 ГрК РФ, направлена в первую очередь на обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории, комфортной среды обитания, комплексного учета потребностей населения и территорий в развитии и необходима для согласования государственных, общественных и частных интересов в данной области в целях обеспечения благоприятных условий проживания. Поэтому, обладая достаточно широкой дискрецией в сфере градостроительства, органы государственной власти при изменении правового регулирования не могут действовать произвольно без объективного и разумного обоснования, должны соблюдать баланс частных и публичных интересов, конституционные принципы справедливости, равенства, соразмерности которые, как указывал в 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 и изменение территориальной зоны в отношении земельного участка с кадастровым номером 74:34:0309007:280, как следует из пояснительной записки, преследует цель обеспечения возможности использования земельного участка в соответствии с правоустанавливающими документами на участок – для производственных целей (строительство производственных объектов) и с их фактическим использованием.

Между тем, судом установлено, что функциональное назначение территории, на которой расположен указанный земельный участок, и градостроительный регламент территориальной зоны функционирования, модернизации и реконструкции, размещения коммунально-складских и производственных объектов V класса вредности и безвредных (33 12 ГЗ) Правил землепользования и застройки, до принятия оспариваемых нормативных правовых актов, позволяли размещать промышленные объекты V класса вредности и безвредные с санитарно-защитной зоной шириной не более 50 м. К таким объектам, как следует, в том числе из свидетельства о праве собственности, выписки из ЕГРН, санитарно-эпидемиологического заключения от 16 августа 2019 г., относится расположенная на указанном земельном участке производственная база ООО «Конверсия-Нефть».

Таким образом, ранее установленным правовым регулированием были учтены и правоустанавливающие документы на участок, и его фактическое использование, что свидетельствует об отсутствии обоснованности градостроительных решений при принятии оспариваемых нормативных правовых актов.

В связи с принятием оспариваемых нормативных правовых актов на земельном участке допускается размещение промышленных и коммунально-складских объектов II - V классов вредности с санитарно-защитными зонами шириной 50 - 500 м в зависимости от класса вредности предприятия.

При этом пояснений о необходимости размещения на земельном участке объектов с повышенным классом опасности при принятии Решений № 13 и № 14 не приведено.

В силу комплексного характера градостроительных отношений к ним применяется земельное, лесное, водное законодательство, законодательство об

особо охраняемых природных территориях, об охране окружающей среды, об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, иное законодательство Российской Федерации, что закреплено в части 3 статьи 4 ГрК РФ.

С учетом этого, Судебная коллегия полагает правильным применение судом норм законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и о техническом регулировании.

Как указано в статье 1 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее также – Закон о техническом регулировании) данный закон регулирует отношения, возникающие в том числе при применении и исполнении на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также к выполнению работ или оказанию услуг в целях добровольного подтверждения соответствия.

Статья 5⁴ названного закона предусматривает, что особенности технического регулирования при подготовке документации по планировке территории, осуществлении архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства в условиях стесненной городской застройки могут устанавливаться федеральными законами с учетом особенностей технического регулирования в области обеспечения безопасности зданий и сооружений, установленных Федеральным законом «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (пункт 1). В целях осуществления градостроительной деятельности в условиях стесненной городской застройки уполномоченные федеральные органы исполнительной власти вправе устанавливать особенности применения требований, установленных национальными стандартами и сводами правил, либо принимать отдельные национальные стандарты и своды правил (за исключением случаев, если указанные требования напрямую влияют на безопасность зданий и сооружений, в том числе входящих в их состав систем и сетей инженерно-технического обеспечения) (пункт 2).

В соответствии с частью 1 статьи 6 Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (далее также – Технический регламент о безопасности зданий и сооружений) Правительство Российской Федерации утверждает перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов

правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований указанного федерального закона.

Национальные стандарты и своды правил, включенные в указанный в части 1 этой статьи перечень, являются обязательными для применения, за исключением случаев осуществления проектирования и строительства в соответствии со специальными техническими условиями (часть 4 статьи 6 Технического регламента о безопасности зданий и сооружений).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2014 г. № 1521 «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» в перечень включен СП 42.13330.2011 Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89* (далее также - СП 42.13330.2011) в части раздела 1 (пункт 1.1), 4, 5 (за исключением пунктов 5.4, 5.7), 6 (за исключением пункта 6.3), 8 (пункты 8.2 - 8.6, 8.8, 8.9, 8.12 - 8.20, 8.24 - 8.26), 9, 10 (пункты 10.1 - 10.5), 11 (пункты 11.1 - 11.24, 11.25 (таблица 10, за исключением примечания 4), 11.26, 11.27), 12 (за исключением пункта 12.33), 13, 14 (данная редакция действовала до 1 июля 2017 г.).

Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 30 декабря 2016 г. № 1034/пр утвержден СП 42.13330.2016. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89* (далее также – Свод правил), который включен в Перечень документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (приказ Росстандарта от 17 апреля 2019 г. № 831).

Пунктом 4.13 Свода правил при выделении территориальных зон и установлении регламентов их использования необходимо учитывать также ограничения на градостроительную деятельность, обусловленные установленными зонами особого регулирования, к которым относятся: зоны исторической застройки, историко-культурных заповедников; зоны охраны памятников истории и культуры; зоны особо охраняемых природных территорий, в том числе округа санитарной и горно-санитарной охраны; санитарно-защитные зоны; водоохранные зоны и прибрежные защитные

полосы; зоны залегания полезных ископаемых; зоны, имеющие ограничения для размещения застройки в связи с неблагоприятным воздействием природного и техногенного характера (сейсмические воздействия, сход лавин, затопление и подтопление, просадочные грунты, подрабатываемые территории и др.).

Санитарно-защитные зоны производственных и других объектов, выполняющие средозащитные функции, включаются в состав тех территориальных зон, в которых размещаются эти объекты (пункт 4.14 Свода правил).

В данном случае при установлении территориальной зоны Г1 «Промышленные зоны» данное требование не соблюдено, на что правомерно указано в решении суда.

Также, Судебная коллегия соглашается с выводом суда о нарушении положений части 6¹ статьи 30 ГрК РФ, которая введена в действие Федеральным законом от 31 декабря 2017 г. № 507-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и вступила в силу с 11 января 2018 г. и согласно которой обязательным приложением к правилам землепользования и застройки являются сведения о границах территориальных зон, которые должны содержать графическое описание местоположения границ территориальных зон, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, используемой для ведения Единого государственного реестра недвижимости. Органы местного самоуправления поселения, городского округа также вправе подготовить текстовое описание местоположения границ территориальных зон. Формы графического и текстового описания местоположения границ территориальных зон, требования к точности определения координат характерных точек границ территориальных зон, формату электронного документа, содержащего указанные сведения, устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере ведения Единого государственного реестра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости.

Доводы апелляционной жалобы не содержат новых обстоятельств, которые не были бы исследованы судом первой инстанции при рассмотрении административного дела и не получили бы надлежащую правовую оценку в решении суда.

Решение суда основано на анализе исследованных доказательств, мотивированно, соответствует материалам дела и требованиям законодательства. Судом соблюдены нормы процессуального права, нормы материального права правильно применены и истолкованы.

Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

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

определила:

решение Челябинского областного суда от 29 июля 2019 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Конверсия-Нефть» без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

