



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 25-АПГ17-1

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

20 апреля 2017 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,  
судей Абакумовой И.Д. и Никифорова С.Б.  
при секретаре Холодцовой Ю.О.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Шалаева А.А. о признании недействующими решений Совета муниципального образования «Новотузуклейский сельсовет» от 16 декабря 2015 г. № 51 «Об отмене решения Совета муниципального образования «Новотузуклейский сельсовет», от 18 ноября 2015 г. № 40 «Об утверждении изменений в Генеральный план муниципального образования «Новотузуклейский сельсовет» и от 31 марта 2016 г. № 62 «О проекте изменений в Генеральный план муниципального образования «Новотузуклейский сельсовет»

по апелляционной жалобе Шалаева А.А. на решение Астраханского областного суда от 19 декабря 2016 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., объяснения представителя Шалаева А.А. по доверенности Кисаровой Д.Р., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение суда не подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

Шалаев А.А. обратился в Астраханский областной суд с уточнённым административным иском о признании не действующими решений Совета муниципального образования «Новотузуклейский сельсовет» от 16 декабря 2015 г. № 51 «Об отмене решения Совета муниципального образования «Новотузуклейский сельсовет», от 18 ноября 2015 г. № 40 «Об утверждении изменений в Генеральный план муниципального образования «Новотузуклейский сельсовет» (далее – Решение № 51), от 31 марта 2016 г. № 62 «О проекте изменений в Генеральный план муниципального образования «Новотузуклейский сельсовет» (далее – Решение № 62) и обязанности Совета муниципального образования «Новотузуклейский сельсовет» отменить Решения № 51 и 62.

В обоснование своих требований административный истец указал, что он является собственником земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения с видом разрешённого использования «для сельскохозяйственного производства», расположенных на территории муниципального образования «Новотузуклейский сельсовет». Данные земельные участки были включены в границы с. Трёхизбинка на основании решения Совета муниципального образования «Новотузуклейский сельсовет» от 18 ноября 2015 г. № 40 «Об утверждении изменений в Генеральный план муниципального образования «Новотузуклейский сельсовет» (далее – Решение № 40) с изменением категории земель и вида разрешённого использования. Шалаев А.А. полагает, что Решение № 40 принято в соответствии с действующим законодательством. Отменяя данное решение, Совет муниципального образования «Новотузуклейский сельсовет» не учёл, что процедура согласования проекта изменений в Генеральный план, установленная статьёй 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации, была полностью соблюдена, поскольку сводное заключение Правительства Астраханской области об отказе в согласовании проекта генерального плана поселения поступило в администрацию сельсовета по истечении установленного законом трёхмесячного срока согласования. Административный истец считает, что решения № 51 и 62 нарушают его права и законные интересы как собственника земельных участков; приняты с нарушением порядка, предусмотренного градостроительным законодательством, без обязательного проведения публичных слушаний; своевременно не опубликованы. Основания для отмены Решения № 40 и отклонения проекта изменений в Генеральный план муниципального образования «Новотузуклейский сельсовет», по мнению истца, отсутствовали.

Решением Астраханского областного суда от 19 декабря 2016 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе Шалаев А.А. просит отменить судебный акт, как принятый с нарушением норм материального и процессуального права. По мнению подателя жалобы, суд неправильно определил обстоятельства,

имеющие значение для дела, допустил процессуальные нарушения, что повлекло за собой неправильное применение норм материального права.

Относительно доводов, изложенных в апелляционной жалобе, прокурором, участвующим в деле, Правительством Астраханской области, Советом муниципального образования «Новотузуклейский сельсовет» представлены возражения.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации рассмотрела апелляционную жалобу в соответствии со статьёй 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Отношения, связанные с территориальным планированием, градостроительным зонированием, планировкой территории, регламентированы Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее – ГрК РФ).

Статьёй 3 ГрК РФ предусмотрено, что законодательство о градостроительной деятельности включает Кодекс, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. По вопросам градостроительной деятельности принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить ГрК РФ.

Генеральный план поселения является одним из документов территориального планирования муниципального образования (пункт 2 части 1 статьи 18 ГрК РФ).

В соответствии с частью 1 статьи 24 ГрК РФ генеральный план поселения, в том числе внесение в него изменений, утверждается представительным органом местного самоуправления поселения.

Муниципальное образование «Новотузуклейский сельсовет» наделено статусом сельского поселения. В состав территории данного муниципального образования входит с. Трёхизбинка (статья 1 Закона Астраханской области от 6 августа 2004 г. № 43/2004-ОЗ, статья 3 Устава муниципального образования «Новотузуклейский сельсовет»).

В соответствии с пунктом 20 частью 1 статьи 7, пунктом 29 части 2 статьи 26 Устава муниципального образования «Новотузуклейский сельсовет» Совет муниципального образования «Новотузуклейский сельсовет» является представительным органом муниципального образования и к его полномочиям относится утверждение генерального плана поселения.

Решением Совета муниципального образования «Новотузуклейский сельсовет» от 9 июля 2012 г. № 138 утверждён Генеральный план муниципального образования «Новотузуклейский сельсовет» (далее – Генеральный план).

Судом первой инстанции установлено, что решением Совета муниципального образования «Новотузуклейский сельсовет» от 18 ноября 2015 г. № 40 внесены изменения в Генеральный план, согласно которым территория, расположенная [REDACTED], сформированная из [REDACTED] земельного участка площадью [REDACTED] га, принадлежащих на праве

собственности Шалаеву А.А., включена в границы населённого пункта с. Трёхизбинка.

Порядок подготовки и утверждения генерального плана поселения (включая процедуры согласования его проекта и проведения публичных слушаний), а также внесения в него изменений определён нормами градостроительного законодательства, в частности статьями 9, 23–25 и 28 ГрК РФ.

Статьёй 25 (части 1, 2) ГрК РФ предусмотрены случаи, при наличии которых проект генерального плана поселения подлежит согласованию с уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в границах которого находится поселение. Так, пунктом 2 части 2 упомянутой статьи установлено, что, если в соответствии с проектом генерального плана поселения предусматривается включение в границы населённых пунктов (в том числе образуемых населённых пунктов), входящих в состав поселения, земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, то названный проект подлежит обязательному согласованию с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В данном случае, как установлено судом и следует из материалов дела, на момент принятия Решения № 40 спорные земельные участки относились к землям сельскохозяйственного назначения, положительного согласования проекта о внесении изменений в Генеральный план с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации получено не было.

Наличие отрицательного заключения Правительства Астраханской области, являющегося в соответствии с частью 1 статьи 1 Закона Астраханской области от 5 июня 2009 г. № 42/2009-ОЗ «О Правительстве Астраханской области» высшим постоянно действующим коллегиальным исполнительным органом государственной власти Астраханской области, не подтверждает соблюдение органом местного самоуправления процедур согласования и порядка внесения изменений в Генеральный план поселения. Иной подход означал бы, что достижение целей правоотношений по такому согласованию, направленных на охрану и защиту земель сельскохозяйственного назначения, рациональное использование природных ресурсов и осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований сбалансированного учёта экологических, экономических, социальных и иных факторов, а также охраны окружающей среды и экологической безопасности (пункты 2, 9 статьи 2 ГрК РФ), не является обязательным.

Таким образом, утверждение Советом муниципального образования «Новотузуклейский сельсовет» Решения № 40 при наличии отрицательного заключения по проекту внесения изменений в Генеральный план свидетельствует о существенном нарушении порядка принятия нормативного правового акта.

Согласно части 1 статьи 48 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные правовые акты могут быть отменены органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, а также судом.

Исходя из содержания указанной правовой нормы суд сделал правильный вывод о том, что орган местного самоуправления вправе в порядке самоконтроля отменить ранее принятый им правовой акт в случае его противоречия закону, если при этом не нарушаются законные права граждан и организаций.

Установив, что Решение № 40 принято с нарушением порядка и процедуры, предусмотренной статьёй 25 ГрК РФ, а именно в отсутствие необходимой согласительной процедуры, Совет муниципального образования «Новотузуклейский сельсовет» правомерно принял решение от 16 декабря 2015 г. № 51 об его отмене, таким образом, восстановив положение до его принятия, в связи с чем доводы апелляционной жалобы об отсутствии оснований для отмены Решения № 40 являются несостоятельными.

Решения № 51 и 62 размещены 16 декабря 2015 г. и 31 марта 2016 г. соответственно на официальном сайте муниципального образования «Новотузуклейский сельсовет» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», следовательно, надлежащим образом доведены до сведения населения.

Доводы апелляционной жалобы о том, что сводное заключение Правительства Астраханской области об отказе в согласовании проекта генерального плана поселения поступило в администрацию сельсовета по истечении установленного законом срока согласования, проверялись судом первой инстанции и не нашли подтверждения.

Доводы апелляционной жалобы о том, что при принятии оспариваемого акта, которым, по мнению административного истца, были внесены изменения в Генеральный план без проведения публичных слушаний, нельзя признать состоятельными, поскольку они основаны на неверном толковании норм материального права. Судом первой инстанции правомерно отмечено, что действия административного ответчика по реализации права органа местного самоуправления, предусмотренного статьёй 48 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», направлены на устранение нарушения законодательства путём отмены нормативного акта и не направлены на внесение изменений в Генеральный план.

Подлежат отклонению и доводы апелляционной жалобы о том, что принятый акт нарушает права административного истца как собственника земельных участков, поскольку отмена нормативного акта, принятого с нарушением законодательства и, соответственно, не подлежащего применению при реализации прав собственников, не влечёт нарушения их прав и законных интересов.

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 учёта интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (часть 1 статьи 9 ГрК РФ).

Судебная коллегия соглашается с суждением суда об отсутствии противоречий имеющему большую юридическую силу законодательству, в частности части 1 статьи 9 ГрК РФ, оспариваемого Решения № 62 об отклонении проекта изменений в Генеральный план.

При указанных обстоятельствах выводы суда о законности оспариваемых нормативных актов являются обоснованными. Мотивы, по которым суд пришёл к указанным выводам, исчерпывающим образом изложены в решении суда и являются верными.

Другие доводы апелляционной жалобы сводятся к иной оценке представленных по делу доказательств, основаны на ошибочном толковании норм действующего законодательства, не опровергают выводы суда первой инстанции и не содержат оснований для отмены судебного постановления, предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

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

**определила:**

решение Астраханского областного суда от 19 декабря 2016 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Шалаева А. [ ] А. [ ] без удовлетворения.

**Председательствующий**

**Судьи**

