



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 59-АПГ18-12

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

21 ноября 2018 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,

судей Борисовой Л.В. и Нефедова О.Н.

при секретаре Дарькине А.О.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по административному исковому заявлению Матвиенко Натальи Юрьевны о признании не действующим решения Васильевского сельского Совета народных депутатов Белогорского района Амурской области от 12 мая 2017 г. № 36 «Об утверждении изменений Правил землепользования и застройки муниципального образования Васильевский сельсовет Белогорского района Амурской области» в части

по апелляционным жалобам Васильевского сельского Совета народных депутатов Белогорского района Амурской области, администрации Васильевского сельсовета Белогорского района Амурской области на решение Амурского областного суда от 27 июня 2018 г., которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Нефедова О.Н., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Коробкова Е.И., полагавшего, что решение суда подлежит отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

решением Васильевского сельского Совета народных депутатов Белогорского района Амурской области от 12 мая 2017 г. № 36 «Об утверждении изменений Правил землепользования и застройки муниципального образования Васильевский сельсовет Белогорского района Амурской области» (далее также

– Решение № 36) утверждены изменения в Правила землепользования и застройки муниципального образования Васильевский сельсовет Белогорского района Амурской области, утвержденные решением Васильевского сельского Совета народных депутатов Белогорского района Амурской области от 5 февраля 2013 г. № 45 (далее также – Правила землепользования и застройки), согласно которым изменена в границах кадастрового квартала [REDACTED] с. Васильевка Белогорского района Амурской области территориальная зона Д1 (зона многофункциональной общественно-деловой застройки) на территориальную зону Р2 (зона зеленых насаждений общего пользования), внесены изменения в карту градостроительного зонирования с. Междугранка Белогорского района Амурской области.

Матвиенко Н.Ю. обратилась в суд с уточненным в ходе судебного разбирательства заявлением о признании Решения № 36 не действующим в части изменения в границах кадастрового квартала [REDACTED] с. Васильевка Белогорского района Амурской области территориальной зоны Д1 на территориальную зону Р2. Требования мотивировала тем, что в феврале 2017 г. в соответствии с Федеральным законом от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее также – Закон № 119-ФЗ) ею была подана заявка на предоставление земельного участка, а 5 апреля 2017 г. на основании договора № 07 администрацией Белогорского района Амурской области предоставлен в безвозмездное пользование земельный участок с кадастровым номером [REDACTED], расположенный в с. Васильевка Белогорского р-на Амурской области, находящийся согласно Правилам землепользования и застройки в территориальной зоне многофункциональной общественно-деловой застройки (Д1). Оспариваемыми изменениями данный земельный участок отнесен к зоне зеленых насаждений общего пользования (Р2). Матвиенко Н.Ю. полагает, что изменения в Правила землепользования и застройки внесены с нарушением установленной Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее также – ГрК РФ) процедуры проведения публичных слушаний, подготовки проекта изменений.

Решением Амурского областного суда от 27 июня 2018 г. административное исковое заявление удовлетворено.

Васильевский сельский Совет народных депутатов Белогорского района Амурской области в апелляционной жалобе просит отменить решение суда и принять новое решение об отказе административному истцу в удовлетворении требований, так как полагает, что Решение № 36 прав административного истца не нарушает. Указывает, что суд не предпринял мер по истребованию и исследованию доказательств, имеющих значение для дела, и пришел к неверным выводам о нарушении процедуры проведения публичных слушаний, подготовки проекта изменений.

В апелляционной жалобе администрация Васильевского сельсовета Белогорского района Амурской просит отменить решение суда и прекратить производство по административному делу. Полагает, что административным истцом не представлено доказательств нарушения его прав оспариваемым в части Решением № 36, органами муниципального образования соблюдена процедура внесения изменений в Правила землепользования и застройки.

Относительно изложенных в апелляционных жалобах доводов Матвиенко Н.Ю. и прокурором, участвовавшим в деле, представлены возражения.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалоб 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 апелляционных жалоб и возражений на них, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

Муниципальное образование Васильевский сельсовет в составе сел Васильевка, Круглое, Междугранка, Павловка является административно-территориальной единицей Белогорского района Амурской области, наделено статусом сельского поселения согласно части 2 статьи 2 Закона Амурской области от 6 мая 2014 г. № 355-ОЗ «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования Белогорского района и муниципальных образований в его составе».

В соответствии с положениями части 1 статьи 7, пункта 20 части 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункта 3 части 1 статьи 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации, пункта 21 части 1 статьи 9 Устава Васильевского сельсовета Белогорского района Амурской области, принятого решением Васильевского сельского Совета народных депутатов от 21 июня 2005 г. № 50, утверждение правил землепользования и застройки поселений и внесение в них изменений относятся к вопросам местного значения поселения, по которым принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить ГрК РФ.

Правила землепользования и застройки являются документом градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений.

Решением Васильевского сельского Совета народных депутатов Белогорского района Амурской области от 5 февраля 2013 г. № 45 утверждены Правила землепользования и застройки муниципального образования Васильевский сельсовет Белогорского района Амурской области.

Решением № 36 в Правила землепользования и застройки внесены изменения, в частности, в границах кадастрового квартала [REDACTED] с. Васильевка Белогорского района Амурской области территориальная зона Д1 (зона многофункциональной общественно-деловой застройки) изменена на территориальную зону Р2 (зона зеленых насаждений общего пользования).

Как усматривается из материалов дела и установлено судом, оспариваемое в части Решение № 36 принято уполномоченным органом и по указанному основанию не оспаривается.

Из материалов дела следует, что 3 февраля 2017 г. Матвиенко Н.Ю. посредством интернет-портала федеральной информационной системы «На Дальний Восток» подала заявку на предоставление в соответствии с положениями Закона № 119-ФЗ земельного участка, площадью 5 798 кв. м, расположенного в границах кадастрового квартала [REDACTED], в с. Васильевка Белогорского района Амурской области.

Земельный участок с кадастровым номером [REDACTED], площадью 5 798 кв. м, расположенный в с. Васильевка Белогорского района Амурской области, категория земель – земли населенных пунктов, поставлен на кадастровый учет 3 марта 2017 г.

При этом вид разрешенного использования названного земельного участка не указан.

По результатам рассмотрения заявки 14 марта 2017 г. главой муниципального образования Белогорского района принято постановление № 133 о предоставлении Матвиенко Н.Ю. земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] в безвозмездное пользование сроком на 5 лет.

5 апреля 2017 г. между муниципальным казенным учреждением комитетом по управлению имуществом администрации Белогорского района Амурской области (ссудодатель) и Матвиенко Н.Ю. (ссудополучатель) заключен договор № 07 о безвозмездном пользовании указанным земельным участком, составлен акт приема-передачи недвижимого имущества.

Государственная регистрация указанного договора произведена Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Амурской области 7 апреля 2017 г.

Разрешая административное дело, суд первой инстанции пришел к выводу, что оспариваемое в части Решение № 36, которым, в частности, изменена территориальная зона в границах кадастрового квартала [REDACTED], принято административным ответчиком с существенным нарушением порядка внесения изменений в Правила землепользования и застройки, что повлекло нарушение прав административного истца.

Судебная коллегия не может согласиться с таким выводом суда первой инстанции, поскольку сами по себе некоторые недочеты при проведении отдельных процедур подготовки внесения изменений в Правила землепользования и застройки не являются существенным нарушением порядка принятия и утверждения указанного документа, повлиявшим на законность

принятия оспариваемого в части нормативного правового акта, и влекущим его отмену.

В соответствии с положениями части 1 статьи 33 ГрК РФ (здесь и далее в редакции, действовавшей на момент принятия оспариваемого в части нормативного правового акта) внесение изменений в правила землепользования и застройки осуществляется в порядке, предусмотренном статьями 31 и 32 данного кодекса, которые в том числе содержат положения о том, что публичные слушания по проекту правил землепользования и застройки проводятся комиссией в порядке, определяемом уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, в соответствии со статьей 28 ГрК РФ и с частями 13 и 14 статьи 31 ГрК РФ (часть 12 статьи 31 ГрК РФ).

При этом основаниями для рассмотрения главой местной администрации вопроса о внесении изменений в правила землепользования и застройки являются:

1) несоответствие правил землепользования и застройки генеральному плану поселения, генеральному плану городского округа, схеме территориального планирования муниципального района, возникшее в результате внесения в такие генеральные планы или схему территориального планирования муниципального района изменений;

2) поступление предложений об изменении границ территориальных зон, изменении градостроительных регламентов (часть 2 статьи 33 ГрК РФ).

В соответствии с частью 1 статьи 34 ГрК РФ при подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются с учетом сложившейся планировки территории и существующего землепользования.

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.

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.

Судебная коллегия приходит к выводу, что порядок подготовки проекта изменений в Правила землепользования и застройки, предусмотренный приведенными выше нормами федерального законодательства, административным ответчиком был соблюден.

Рассмотрение главой администрации Васильевского сельсовета вопроса о внесении изменений в Правила землепользования и застройки обусловлено их приведением в соответствие с Генеральным планом муниципального образования Васильевский сельсовет Белогорского района Амурской области (далее также – Генеральный план), утвержденным решением Васильевского

сельского Совета народных депутатов Белогорского района Амурской области от 6 декабря 2012 г. № 39, в который решением Васильевского сельского Совета народных депутатов Белогорского района Амурской области от 6 октября 2015 г. № 158 внесены изменения (в частности, в с. Васильевка функциональная зона общественно-деловой застройки изменена на рекреационную зону зеленых насаждений общего и ограниченного пользования); обращениями гражданки Г [] [] (жительницы с. Васильевка), подавшей 7 марта 2017 г. на имя главы администрации Васильевского сельсовета и на имя председателя комиссии по подготовке проекта о внесении изменений в Правила землепользования и застройки соответствующие заявления об изменении части территориальной зоны multifunctional общественно-деловой застройки на зону земельных насаждений общего и ограниченного пользования в с. Васильевка.

При этом постановление главы администрации Васильевского сельсовета о подготовке проекта внесения изменений в Правила землепользования и застройки от 6 апреля 2017 г. № 59, сообщение о его принятии с указанием персонального состава и порядка деятельности Комиссии землепользования и застройки, этапов градостроительного зонирования, уведомление о проведении публичных слушаний, заключение о результатах публичных слушаний, Решение № 36 обнародованы путем размещения на информационных стендах, расположенных в администрации Васильевского сельсовета, у зданий магазинов «Статус», «Марлен», «Старый друг», ФАП с. Павловка, ФАП с. Круглое, ФАП с. Междугранка, мкр. Солнечный, мкр. Коммунарный, что подтверждается представленными административным ответчиком в материалы дела справками и соответствует положениям части 4 статьи 8 Устава Васильевского сельсовета, принятого решением Васильевского Совета народных депутатов от 21 июня 2005 г. № 50, согласно которым официальное обнародование муниципальных правовых актов осуществляется путем их вывешивания на стенде официальной информации, размещенном в местах скопления народа.

Согласно постановлению Правительства Амурской области от 11 марта 2013 г. № 82 «Об определении специально отведенных мест для проведения публичных мероприятий на территории Амурской области», утвердившему Перечень специально отведенных мест для проведения публичных мероприятий на территории Амурской области, в муниципальном образовании Васильевский сельсовет таким местом определено здание МКУ «Васильевский дом культуры», расположенное в с. Васильевка.

Публичные слушания по проекту внесения изменений в Правила землепользования и застройки назначены и проведены 11 мая 2017 г. в здании МКУ «Васильевский дом культуры», о чем жители муниципального образования были заблаговременно извещены путем размещения соответствующих объявлений.

Согласно статье 5 ГрК РФ физические лица являются субъектами градостроительных правоотношений, право на участие в которых реализуется

через предусмотренную градостроительным законодательством процедуру проведения публичных слушаний при принятии государственными органами и органами местного самоуправления решений, затрагивающих права граждан и организаций, в том числе при осуществлении ими мероприятий по градостроительному планированию.

Целью правового института публичных слушаний по проектам правил землепользования и застройки является обеспечение участия жителей муниципального образования и заинтересованных лиц, чьи законные интересы могут быть нарушены в связи с реализацией на территории, применительно к которой осуществляется подготовка проекта того или иного градостроительного решения, в открытом обсуждении принимаемых органами местного самоуправления решений по соответствующим вопросам, что согласуется с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 15 июля 2010 г. № 931-О-О.

В случае подготовки правил землепользования и застройки применительно к части территории поселения или городского округа публичные слушания по проекту правил землепользования и застройки проводятся с участием правообладателей земельных участков и (или) объектов капитального строительства, находящихся в границах указанной части территории поселения или городского округа. В случае подготовки изменений в правила землепользования и застройки в части внесения изменений в градостроительный регламент, установленный для конкретной территориальной зоны, публичные слушания по внесению изменений в правила землепользования и застройки проводятся в границах территориальной зоны, для которой установлен такой градостроительный регламент (часть 14 статьи 31 ГрК РФ).

Проведение публичных слушаний непосредственно в с. Васильевка, жителем которого является и Матвиенко Н.Ю., в границах которого подлежала изменению часть территориальной зоны, согласуется с приведенными положениями части 14 статьи 31 ГрК РФ.

Таким образом, административным ответчиком нарушений прав административного истца на участие в публичных слушаниях по проекту внесения изменений в Правила землепользования и застройки не допущено.

При этом непроведение публичных слушаний в с. Круглое, с. Павловка и с. Междугранка ввиду отсутствия пригодных для проведения публичных слушаний помещений, находящихся в муниципальной собственности, не повлекло невозможности ознакомления жителей муниципального образования с существом вносимых в Правила землепользования и застройки изменений, а также невозможности выражения своего волеизъявления заинтересованными лицами.

Жители названных сел были заблаговременно извещены о проведении публичных слушаний путем размещения соответствующих объявлений, в том числе об оказании содействия в доставке в место их проведения.

Поскольку жители муниципального образования заблаговременно и надлежащим образом уведомлены о проведении публичных слушаний, которые состоялись в специально определенном для этого месте и в указанный в извещениях срок, тем самым их права на участие в публичном обсуждении общественно значимых вопросов, затрагивающих их интересы, соблюдены.

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.

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.

Градостроительным законодательством закреплен принцип первичности генерального плана муниципального образования как основополагающего документа территориального планирования, определяющего стратегию градостроительного развития территорий и содержащего долгосрочные ориентиры их развития, перед правилами землепользования и застройки (часть 3 статьи 9, части 9 и 10 статьи 31, пункт 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ).

Поскольку Решением № 36 территориальная зона, в которой расположен испрашиваемый земельный участок, приведена в соответствие с Генеральным планом, оспариваемое решение соответствует приведенным нормам закона,

правовых оснований для удовлетворения заявленных административных требований у суда не имелось.

С учетом изложенного, решение суда первой инстанции подлежит отмене как постановленное при неправильном определении судом обстоятельств, имеющих значение для административного дела, и неправильном применении судом к спорным правоотношениям норм материального закона, с вынесением нового решения об отказе в удовлетворении административного искового заявления.

Руководствуясь статьями 309, 310, 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Амурского областного суда от 27 июня 2018 г. отменить.

Принять по делу новое решение.

В удовлетворении административного искового заявления Матвиенко Натальи Юрьевны о признании не действующим в части решения Васильевского сельского Совета народных депутатов Белогорского района Амурской области от 12 мая 2017 г. № 36 «Об утверждении изменений Правил землепользования и застройки муниципального образования Васильевский сельсовет Белогорского района Амурской области» отказать.

Председательствующий

Судьи

