



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 56-АПА19-5

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

10 апреля 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 административному исковому заявлению Антошиной Нины Ивановны о признании не действующими в части генерального плана Владивостокского городского округа, утвержденного решением Думы города Владивостока от 15 сентября 2008 г. № 119, и Правил землепользования и застройки на территории Владивостокского городского округа, утвержденных решением Думы города Владивостока от 7 апреля 2010 г. № 462,

по апелляционной жалобе Антошиной Н.И. на решение Приморского краевого суда от 23 ноября 2018 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., объяснения представителя департамента

градостроительства Приморского края и Администрации Приморского края по доверенностям Янковой А.Ю., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Коробкова Е.И., полагавшего, что решение суда не подлежит отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

решением Думы города Владивостока от 15 сентября 2008 г. № 119 (далее – Решение № 119) утвержден генеральный план Владивостокского городского округа (далее также – Генеральный план).

Решение № 119 опубликовано 19 сентября 2008 г. в издании «Вестник Думы города Владивостока» № 9, 16 сентября 2018 г. в газете «Приморская газета» № 68 (238).

Решением Думы г. Владивостока от 7 апреля 2010 г. № 462 (далее – Решение № 462) утверждены Правила землепользования и застройки на территории Владивостокского городского округа (далее – Правила землепользования и застройки).

Решение № 462 опубликовано 10 апреля 2010 г. в газете «Утро России» № 39(4233), и 20 апреля 2010 г. в газете «Вестник Думы города Владивостока», № 32(2).

Антошина Н.И. обратилась в Приморский краевой суд с административным иском о признании не действующими со дня принятия Генерального плана и Правил землепользования и застройки в части установления в границах земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] функциональной зоны смешанной и общественно-деловой застройки и территориальной зоны застройки среднеэтажными жилыми домами (от 5 до 8 этажей, включая мансардный) (ЖЗ).

Требования мотивированы тем, что административный истец является собственником жилого дома, расположенного на земельном участке с кадастровым номером [REDACTED], категория земель: «земли населенных пунктов», вид разрешенного использования: «оперативное управление за государственным имуществом». Антошина Н.И. полагает, что в оспариваемой части Генеральный план и Правила землепользования и застройки не соответствуют положениям Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также – ГрК РФ), поскольку при установлении границ функциональных и территориальных зон не были учтены границы земельного участка и фактическое сложившееся землепользование, что исключает также возможность приобретения спорного земельного участка в собственность в будущем, а установленный правовой режим на указанном

земельном участке является несовместимым с использованием расположенным на нем жилым домом.

Решением Приморского краевого суда от 23 ноября 2018 г. требования административного истца оставлены без удовлетворения.

В апелляционной жалобе Антошина Н.И. ставит вопрос об отмене решения суда первой инстанции, как незаконного и необоснованного, вынесенного с нарушениями норм материального права. Полагает, что судом неправильно определены обстоятельства, имеющие значение для административного дела, выводы, изложенные в оспариваемом решении суда, не соответствуют действительности, а ее требования рассмотрены не в полном объеме. Указывая доводы, аналогичные доводам административного иска, просит принять по делу новое решение, которым удовлетворить ее требования.

Относительно изложенных в апелляционной жалобе доводов прокуратурой Приморского края, Думой города Владивостока, а также департаментом градостроительства Приморского края представлены возражения.

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.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб и возражений на них, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

Законодательство о градостроительной деятельности состоит из Градостроительного кодекса Российской Федерации, 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 (части 1 и 4 статьи 3 ГрК РФ, здесь и далее в редакции, действовавшей на момент принятия оспариваемых нормативных правовых актов).

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» (далее также – Закон

№ 131-ФЗ), пунктам 1 и 3 части 3 статьи 8, части 1 статьи 24, части 1 статьи 32 ГрК РФ утверждение генерального плана, правил землепользования и застройки городского округа относится к вопросам местного значения городского округа, по которым представительным органом местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

Решением Думы города Владивостока от 15 сентября 2008 г. № 119 утвержден Генеральный план Владивостокского городского округа, включающий схему функционального зонирования территории.

Решением Думы города Владивостока от 7 апреля 2010 г. № 462 утверждены Правила землепользования и застройки на территории Владивостокского городского округа, включающие в себя карту градостроительного зонирования Владивостокского городского округа.

Частью 1 статьи 17 Закона № 131-ФЗ, введенной Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ, субъектам Российской Федерации предоставлено право осуществлять перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующими законами субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» Градостроительный кодекс Российской Федерации дополнен статьей 82, согласно которой полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области градостроительной деятельности, установленные данным кодексом, могут быть перераспределены между ними в порядке, предусмотренном частью 1² статьи 17 Закона № 131-ФЗ.

Законом Приморского края от 18 ноября 2014 г. № 497-КЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Приморского края и органами государственной власти Приморского края и внесении изменений в отдельные законодательные акты Приморского края» к полномочиям Администрации Приморского края или уполномоченных ею органов исполнительной власти Приморского края отнесены полномочия органов местного самоуправления Владивостокского городского округа по подготовке и утверждению генерального плана городского округа, в том числе внесению изменений в такой план, за исключением полномочий по организации и проведению

общественных обсуждений или публичных слушаний; по подготовке и утверждению правил землепользования и застройки городского округа, а также по внесению в них изменений, за исключением полномочий по организации и проведению общественных обсуждений или публичных слушаний.

Уполномоченным Администрацией Приморского края органом исполнительной власти Приморского края по подготовке и утверждению Правил землепользования и застройки Владивостокского городского округа, а также по внесению в них изменений является департамент градостроительства Приморского края (пункт 2.1.7 Положения о департаменте градостроительства Приморского края, утвержденного постановлением Администрации Приморского края от 6 августа 2007 г. № 196-па).

Постановлением Администрации Приморского края от 12 февраля 2018 г. № 61-па «О внесении изменений в генеральный план Владивостокского городского округа Приморского края» (далее также – Постановление № 61-па) утверждены прилагаемые изменения Генерального плана Владивостокского городского округа, представляющие новую редакцию данного документа территориального планирования.

Как установлено судом первой инстанции и усматривается из материалов дела, оспариваемые Генеральный план и Правила землепользования и застройки, а также вносящие в них изменения нормативные правовые акты приняты уполномоченными на дату их издания органами с соблюдением процедур, предусмотренных статьями 24, 25, 31, 32 ГрК РФ, и официально опубликованы в установленном порядке.

Одним из принципов законодательства о градостроительной деятельности является обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории.

Генеральный план городского округа является документом территориального планирования муниципального образования, который, в частности, содержит карту планируемого размещения объектов городского округа, карту функциональных зон городского округа и утверждается на срок не менее чем 20 лет (часть 11 статьи 9, пункт 3 части 1 статьи 18, часть 3 статьи 23 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 (часть 1 статьи 9 ГрК РФ). Тем самым подготовка генерального плана городского округа направлена не только на отражение существующей территории городского округа, но и на планируемое развитие этой территории.

Генеральным планом муниципального образования определяется стратегия градостроительного развития, планирование территории направлено не на фиксацию существующего положения, а на развитие территории, то есть на ее возможное изменение в будущем, при этом территориальное планирование должно обеспечивать не только права и законные интересы собственников и обладателей иных прав на земельные участки, но и защищаемые законом права и интересы иных физических и юридических лиц, а также публичные интересы, связанные, в частности, с устойчивым развитием территории муниципальных образований, сохранением окружающей среды и объектов культурного наследия, улучшением инвестиционной привлекательности соответствующих территорий и т.п., которые могут вступать в объективное противоречие с интересами собственников и обладателей иных прав на земельные участки, что согласуется с положениями статей 2, 9 и 23 ГрК РФ.

В соответствии со статьей 30 ГрК РФ правила землепользования и застройки разрабатываются в целях создания условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия; создания условий для планировки территорий муниципальных образований; обеспечения прав и законных интересов в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства; создания условий для наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Границы территориальных зон устанавливаются в том числе с учетом функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных документами территориального планирования муниципальных образований (пункт 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ). Данная норма корреспондирует общему правилу, установленному частью 3 статьи 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации, об обязательности документов территориального планирования для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений. К

документам территориального планирования муниципальных образований относятся, в частности, генеральные планы городских округов (пункт 3 части 1 статьи 18 ГрК РФ).

Несоответствие правил землепользования и застройки муниципального образования генеральному плану в том числе в части картографического материала, которым устанавливаются территориальные зоны, является основанием для рассмотрения вопроса о приведении их в соответствие с указанным документом территориального планирования.

В силу части 1 статьи 34 ГрК РФ при установлении границ территориальных зон сложившаяся планировка и существующее землепользование учитываются наряду с остальными факторами, в частности функциональными зонами и параметрами их планируемого развития, определенными генеральным планом соответствующего муниципального образования.

Суд первой инстанции, исходя из системного толкования названных положений градостроительного законодательства, сделал правильный вывод, что установление функциональной и территориальной зон, к которым отнесен земельный участок с кадастровым номером [REDACTED], не противоречит законодательству, имеющему большую юридическую силу.

При этом следует учесть нормы части 8 статьи 36 ГрК РФ и пункта 4 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которым земельные участки или объекты капитального строительства, виды разрешенного использования, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия.

С учетом установленных по делу обстоятельств и приведенных норм федерального законодательства, Судебная коллегия приходит к выводу, что суд первой инстанции всесторонне, полно и объективно исследовал представленные документы и, оценив собранные доказательства в их совокупности, правомерно отказал в удовлетворении требований административного истца.

Доводы апелляционной жалобы не содержат новых обстоятельств, которые не были бы исследованы судом первой инстанции при рассмотрении

административного дела и не получили бы соответствующую оценку в решении.

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

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Приморского краевого суда от 23 ноября 2018 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу → без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

