



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 46-АПА19-22

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

24 октября 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 дело по административному исковому заявлению первого заместителя прокурора Самарской области о признании недействующими решений Собрания представителей сельского поселения Черноречье муниципального района Волжский Самарской области от 5 апреля 2017 г. № 91 «О внесении изменений в Генеральный план сельского поселения Черноречье муниципального района Волжский Самарской области», от 24 апреля 2017 г. № 95 «О внесении изменений в Правила землепользования и застройки сельского поселения Черноречье муниципального района Волжский Самарской области»

по апелляционному представлению первого заместителя прокурора Самарской области на решение Самарского областного суда от 10 июля 2019 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Нефедова О.Н., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей, что решение суда подлежит отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Генеральный план сельского поселения Черноречье муниципального района Волжский Самарской области (далее – Генеральный план) утвержден решением

Собрания представителей сельского поселения Черноречье муниципального района Волжский Самарской области от 29 ноября 2013 г. № 105.

Правила землепользования и застройки сельского поселения Черноречье муниципального района Волжский Самарской области (далее – Правила землепользования и застройки) утверждены решением Соборания представителей сельского поселения Черноречье муниципального района Волжский Самарской области от 25 декабря 2013 г. № 107.

Решением Соборания представителей сельского поселения Черноречье муниципального района Волжский Самарской области от 5 апреля 2017 г. № 91 «О внесении изменений в Генеральный план сельского поселения Черноречье муниципального района Волжский Самарской области» (далее – Решение № 91) в Генеральный план внесены изменения, согласно которым функциональное зонирование земельного участка с кадастровым номером 63:17:0701006:550, расположенного по адресу: Самарская обл., Волжский р-н, МСПП «Рубежное», изменено с зоны П(1) «Зона производственного использования» на зону Сп(1) «Зона специального назначения».

Решением Соборания представителей сельского поселения Черноречье муниципального района Волжский Самарской области от 24 апреля 2017 г. № 95 «О внесении изменений в Правила землепользования и застройки сельского поселения Черноречье муниципального района Волжский Самарской области» (далее – Решение № 95) внесены изменения в Правила землепользования и застройки: изменено градостроительное зонирование земельного участка с кадастровым номером 63:17:0701006:550 с территориальной зоны П(1) «Производственная зона» на зону Сп(1) «Зона специального назначения, связанная с захоронениями».

Первый заместитель прокурора Самарской области обратился в Самарский областной суд с административным иском о признании недействующими Решения № 91 и Решения № 95, ссылаясь на их несоответствие положениям части 1 статьи 4, части 2 статьи 15 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон № 8-ФЗ), пункту 1 статьи 213 Гражданского кодекса Российской Федерации, устанавливающим, что места погребения могут быть по принадлежности только государственными и муниципальными.

Решением Самарского областного суда от 10 июля 2019 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционном представлении первый заместитель прокурора Самарской области просит решение суда первой инстанции отменить и принять новый судебный акт об удовлетворении заявленных им требований. Полагает противоречащим положениям Закона № 8-ФЗ изложенный в решении суда вывод о том, что земельные участки, предназначенные для размещения крематориев и отнесенные к местам погребения, могут находиться в частной собственности. Обращает внимание на отсутствие решения уполномоченного органа о создании на территории муниципального района Волжский Самарской области нового места погребения на земельном участке с кадастровым номером 63:17:0701006:550. Полагает ошибочным вывод суда о том, что крематорий без

стены скорби является местом предоставления услуги кремации и не относится к местам погребения.

Относительно изложенных в апелляционном представлении доводов Собранием представителей сельского поселения Черноречье муниципального района Волжский Самарской области представлены возражения.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения представления 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 (далее также – КАС РФ).

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

Статьей 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) предусмотрено, что законодательство о градостроительной деятельности включает названный 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 данному кодексу.

Частью 4 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) установлено, что муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, данному федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Статьей 1 Закона Самарской области от 25 февраля 2005 г. № 41-ГД «Об образовании городских и сельских поселений в пределах муниципального района Волжский Самарской области, наделении их соответствующим статусом и установлении их границ» в пределах муниципального района Волжский Самарской области образовано и наделено соответствующим статусом в том числе сельское поселение Черноречье муниципального района Волжский Самарской области.

В соответствии с частью 3 статьи 14 Закона № 131-ФЗ в редакции, действовавшей на дату принятия оспариваемых нормативных правовых актов, к вопросам местного значения сельского поселения относятся вопросы, предусмотренные пунктами 1–3, 9, 10, 12, 14, 17, 19 (за исключением использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения), 21, 28, 30, 33 части 1 данной статьи. Законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими

поселениями могут закрепляться также другие вопросы из числа предусмотренных частью 1 данной статьи вопросов местного значения городских поселений (за исключением вопроса местного значения, предусмотренного пунктом 23 части 1 данной статьи).

Законом Самарской области от 3 октября 2014 г. № 86-ГД «О закреплении вопросов местного значения за сельскими поселениями Самарской области» за сельскими поселениями Самарской области закреплены вопросы местного значения, в том числе предусмотренные пунктом 20 части 1 статьи 14 Закона № 131-ФЗ: утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки поселения.

Согласно пункту 22 статьи 7 Устава сельского поселения Черноречье муниципального района Волжский Самарской области, принятого решением Собрания представителей сельского поселения Черноречье муниципального района Волжский Самарской области от 13 февраля 2014 г. № 115, к вопросам местного значения названного сельского поселения относится утверждение генерального плана и правил землепользования и застройки.

Учитывая приведенные выше нормы, оспариваемые нормативные правовые акты о внесении изменений в Генеральный план и Правила землепользования и застройки приняты полномочным органом местного самоуправления, с соблюдением процедур, предусмотренных статьями 24–25, 31–32 ГрК РФ, официально опубликованы в установленном порядке и по этим основаниям не оспариваются.

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции пришел к выводу о том, что Решение № 91 и Решение № 95 нормам градостроительного законодательства и положениям Закона № 8-ФЗ не противоречат, поскольку здания крематориев, равно как и земельные участки, предназначенные для их размещения, могут находиться в частной собственности.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не может согласиться с указанными выводами, поскольку они основаны на неверном толковании норм материального права, регулирующих спорные правоотношения.

Законодательство о градостроительной деятельности регулирует отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, капитальному ремонту, а также по эксплуатации зданий, сооружений (пункт 1 статьи 4 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).

Генеральный план поселения является документом территориального планирования муниципального образования, который утверждается представительным органом местного самоуправления поселения (пункт 1 части 2 статьи 8, пункт 2 части 1 статьи 18, часть 1 статьи 24 ГрК РФ).

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.

Процедура внесения изменений в генеральный план обозначена статьями 9, 24 и 25 ГрК РФ и является идентичной процедуре принятия генерального плана.

Согласно части 16 статьи 24 ГрК РФ обращаться к главе местной администрации поселения, главе местной администрации городского округа с предложениями о внесении изменений в генеральный план вправе органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, заинтересованные физические и юридические лица

Как следует из материалов дела, с заявлением об изменении в отношении земельного участка с кадастровым номером 63:17:0701006:550 функциональной зоны П(1) «Зона производственного использования» на зону Сп(1) «Зона специального назначения» обратилось общество с ограниченной ответственностью «Форс ИТ», являвшееся на тот момент его собственником.

Решением № 91 в Генеральный план внесены изменения: указанный земельный участок отнесен к зоне Сп(1) «Зона специального назначения», параметры которой предусматривают размещение объектов, связанных с захоронениями.

Статья 3 Закона № 8-ФЗ определяет погребение как обрядовые действия по захоронению тела (останков) человека после его смерти в соответствии с обычаями и традициями, не противоречащими санитарным и иным требованиям.

Согласно статье 4 Закона № 8-ФЗ местами погребения являются отведенные в соответствии с этическими, санитарными и экологическими требованиями участки земли с сооружаемыми на них кладбищами для захоронения тел (останков) умерших, стенами скорби для захоронения урн с прахом умерших (пеплом после сожжения тел (останков) умерших), крематориями для предания тел (останков) умерших огню, а также иными зданиями и сооружениями, предназначенными для осуществления погребения умерших.

Решение о создании мест погребения (за исключением создания Федерального военного мемориального кладбища) принимается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, на территориях которых они создаются. Места погребения могут быть по принадлежности государственные и муниципальные (статья 15 Закона № 8-ФЗ).

Законом № 131-ФЗ организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения отнесены к вопросам местного значения.

Между тем решение о создании места погребения на земельном участке с кадастровым номером 63:17:0701006:550 принято не было, следовательно, правовые основания для внесения оспариваемым Решением № 91 изменений в Генеральный план отсутствовали.

Утверждаемые нормативными правовыми актами органов местного самоуправления правила землепользования и застройки являются документом градостроительного зонирования (пункт 8 статьи 1 ГрК РФ).

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.

Из системного толкования пунктов 2, 5–8 статьи 1, части 15 статьи 35 ГрК РФ следует, что установление территориальных зон конкретизирует положения документов территориального планирования в целях определения правового режима использования земельных участков, не изменяя при этом назначение территории, отнесенной к функциональным зонам.

Учитывая изложенные выше выводы о несоответствии нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, оспариваемых изменений Генерального плана, отнесение Решением № 95 земельного участка с кадастровым номером 63:17:0701006:550 к территориальной зоне Сп(1) «Зона специального назначения, связанная с захоронениями» не соответствует функциональной зоне П(1) «Зона производственного использования». Кроме того, как указывалось выше, решение об отнесении этого участка к упомянутой территориальной зоне принято в отсутствие решения о создании на нем места погребения.

При указанных обстоятельствах выводы суда первой инстанции основаны на неправильном применении норм материального права, что в силу пункта 2 статьи 309 и пункта 4 части 2 статьи 310 КАС РФ является основанием для отмены судебного акта и принятия нового решения об удовлетворении административного искового заявления первого заместителя прокурора Самарской области.

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

определила:

решение Самарского областного суда от 10 июля 2019 г. отменить.

Принять по делу новое решение, которым признать не действующими с даты принятия настоящего определения решение Собрании представителей сельского поселения Черноречье муниципального района Волжский Самарской области от 5 апреля 2017 г. № 91 «О внесении изменений в Генеральный план сельского поселения Черноречье муниципального района Волжский Самарской области» и решение Собрании представителей сельского поселения Черноречье

муниципального района Волжский Самарской области от 24 апреля 2017 г. № 95 «О внесении изменений в Правила землепользования и застройки сельского поселения Черноречье муниципального района Волжский Самарской области».

Председательствующий

Судьи