ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 14-КАД22-6-К1

К А С С А Ц И О Н Н О Е
О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 1 февраля 2023 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,

судей Абакумовой И.Д. и Николаевой О.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Мокроусовой Татьяны Васильевны на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Воронежского областного суда от 5 апреля 2022 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 30 августа 2022 г. по материалам истребованного административного дела № 2а-1410/2021 по административному исковому заявлению Мокроусовой Т.В. о признании незаконным решения комиссии по предоставлению земельных участков на территории Семилукского муниципального района Воронежской области администрации Семилукского муниципального района от 15 июня 2021 г. об отказе в утверждении схемы расположения земельного участка для ведения личного подсобного хозяйства и о возложении на административного ответчика обязанности совершить определенные действия.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Мокроусова Т.В. обратилась в администрацию Семилукского муниципального района Воронежской области (далее также – администрация) с заявлением об утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане

территории площадью 1110 кв. м в целях его предоставления и использования «для ведения личного подсобного хозяйства».

Решением комиссии по предоставлению земельных участков на территории Семилукского муниципального района Воронежской области администрации Семилукского муниципального района (далее – комиссия) от 15 июня 2021 г. (далее также – решение от 15 июня 2021 г.) в утверждении схемы расположения земельного участка отказано, поскольку формируемый земельный участок расположен в границах двух территориальных зон: в зоне застройки индивидуальными жилыми домами – Ж1 и в зоне инфраструктуры внутреннего автомобильного транспорта – Т2, а также в связи с тем, что он находится в зоне затопления паводком 1% обеспеченности, водоохранной зоне.

Не согласившись с названным решением, Мокроусова Т.В. обратилась в суд с административным исковым заявлением о признании его незаконным и возложении на административного ответчика обязанности утвердить схему расположения земельного участка.

Решением Семилукского районного суда Воронежской области от 24 декабря 2021 г. признано незаконным решение от 15 июня 2021 г., поскольку при рассмотрении заявления Мокроусовой Т.В. не учтено решение Воронежского областного суда от 17 марта 2021 г. о признании не действующими Правил землепользования и застройки Губаревского сельского поселения Семилукского муниципального района Воронежской области, утвержденных решением Совета депутатов Губаревского сельского поселения Семилукского муниципального района Воронежской области от 26 октября 2010 г. № 75 (далее также – Правила землепользования и застройки), в части установления территориальной зоны Т2/1 – зоны инфраструктуры внутреннего автомобильного транспорта, обозначенной на «Карте градостроительного зонирования территории Губаревского сельского поселения Семилукского муниципального района Воронежской области», являющейся продолжением улицы Луговой и ограничивающей зоны застройки индивидуальными жилыми домами Ж/35, Ж/34 в с. Губарево; на администрацию возложена обязанность повторно рассмотреть заявление об утверждении схемы расположения земельного участка в целях перераспределения для ведения личного подсобного хозяйства.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Воронежского областного суда от 5 апреля 2022 г. решение Семилукского районного суда Воронежской области от 24 декабря 2021 г. отменено, в удовлетворении требований отказано.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 30 августа 2022 г. определение суда апелляционной инстанции оставлено без изменений.

Отменяя решение Семилукского районного суда Воронежской области от 24 декабря 2021 г. и признавая обоснованным отказ администрации в утверждении схемы расположения земельного участка, суды апелляционной и

кассационной инстанций указали, что отказ в утверждении схемы расположения земельного участка по мотиву его расположения в двух территориальных зонах является незаконным. Однако приказом Донского бассейнового водного управления установлены границы зоны затопления на территории Губаревского сельского поселения Семилукского муниципального района Воронежской области при половодьях и паводках реки Дон, реки Ведуга, реки Трещевка, в которую входит испрашиваемый земельный участок. Между тем эта территория не обеспечена инженерной защитой от затопления, подтопления, а потому утверждение схемы расположения земельного участка в соответствии с заявленными истцом целями не представляется возможным.

В кассационной жалобе ставится вопрос об отмене апелляционного определения судебной коллегии по административным делам Воронежского областного суда от 5 апреля 2022 г. и кассационного определения судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 30 августа 2022 г., как принятых с нарушением норм материального права.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 20 октября 2022 г. административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2022 г. передано для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации) (далее также – КАС РФ).

Рассмотрев кассационную жалобу, Судебная коллегия приходит к следующему.

Как следует из административного искового заявления с учетом его дополнений, административный истец просит признать незаконным решение от 15 июня 2021 г. об отказе в утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории площадью 1110 кв. м (общая площадь двух участков 3322 кв. м), образованного путем перераспределения земельного участка с кадастровым номером [redacted], площадью 2212 кв. м, расположенного по адресу: [redacted], из земель населенных пунктов для ведения личного подсобного хозяйства.

Основаниями для принятия решения от 15 июня 2021 г. послужили три обстоятельства: пересечение границ земельного участка с границами территориальных зон; расположение земельного участка в зоне затопления

паводком 1% обеспеченности; расположение земельного участка в водоохранной зоне.

То есть юридически значимым обстоятельством для правильного разрешения спора является установление факта расположения образуемого и испрашиваемого земельного участка площадью 1110 кв м.

Признавая законным решение от 15 июня 2021 г. по основанию расположения земельного участка с кадастровым номером [redacted] в зоне затопления паводком 1% обеспеченности, суд апелляционной инстанции указал, что территория, в границах которой он расположен, не обеспечена инженерной защитой от затопления, подтопления.

Между тем вывод суда апелляционной инстанции о том, что формирование земельного участка в границах зон затопления, подтопления запрещается, так как на момент вынесения оспариваемого правового акта не обеспечена инженерная защита от затопления нельзя признать обоснованным.

Подготовка схемы расположения земельного участка осуществляется с учетом наличия зон с особыми условиями использования территорий, к которым относятся и зоны затопления, подтопления (пункт 4 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Основанием для отказа в утверждении схемы расположения образуемого земельного участка является в том числе разработка схемы расположения земельного участка с нарушением предусмотренных статьей 11^{9} ЗК РФ требований к образуемым земельным участкам (пункт 6 статьи 11^{9}, пункт 2, подпункт 3 пункта 16 статьи 11^{10} ЗК РФ) в целях его предоставления. В частности, образование земельных участков не должно нарушать требования, установленные Земельным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами.

В подпункте 14^{1} статьи 39^{16} ЗК РФ указано, что уполномоченный орган принимает решение об отказе в предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов, если испрашиваемый земельный участок полностью расположен в границах зоны с особыми условиями использования территории, установленные ограничения использования земельных участков в которой не допускают использования земельного участка в соответствии с целями использования такого земельного участка, указанными в заявлении о предоставлении земельного участка.

Следовательно, если установленные ограничения не позволяют использовать формируемый и испрашиваемый земельный участок в соответствии с его целевым назначением в связи с его нахождением в границах зоны с особыми условиями использования территории, то такой земельный участок не может быть предоставлен заинтересованным лицам, а соответственно, не может быть утверждена и схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории.

Из материалов дела следует, что цель использования испрашиваемого земельного участка «под личное подсобное хозяйство».

Правовой режим земель и земельных участков определяется в соответствии с федеральными законами исходя из их принадлежности к той или иной категории земель и разрешенного использования. Виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утвержденным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (пункт 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации (далее также – ЗК РФ).

Во исполнение требований статьи 7 ЗК РФ приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 10 ноября 2020 г. № П/0412 утвержден классификатор видов разрешенного использования земельных участков (далее – классификатор).

Согласно классификатору под кодом 2.2 предусмотрен вид разрешенного использования земельного участка «для ведения личного подсобного хозяйства (приусадебный земельный участок)» и согласно приведенному в нем описанию на земельном участке с этим видом предусмотрено: размещение жилого дома, указанного в описании вида разрешенного использования с кодом 2.1; производство сельскохозяйственной продукции; размещение гаража и иных вспомогательных сооружений; содержание сельскохозяйственных животных.

Предполагается, что формируемый земельный участок с установленным видом разрешенного использования «для ведения личного подсобного хозяйства (приусадебный земельный участок)» может и должен использоваться заявителем по его прямому назначению в соответствии с целью его предоставления, указанному в описании к виду разрешенного использования.

В части 6 статьи 67^1 Водного кодекс Российской Федерации (далее – ВК РФ) (в редакции на момент возникновения спорных правоотношений) изложены ограничения по использованию земельных участков в границах зон затопления, подтопления. Так, в границах данных зон запрещается среди прочего размещение новых населенных пунктов и строительство объектов капитального строительства без обеспечения инженерной защиты таких населенных пунктов и объектов от затопления, подтопления (пункт 1).

Однако ограничения, связанные с производством сельскохозяйственной продукции и содержанием сельскохозяйственных животных в границах зон затопления, подтопления, как ранее действовавшее правовое регулирование, так и действующие нормы части 3 статьи 67^1 ВК РФ, в границах зон затопления, подтопления не предусматривают.

Согласно части 3 статьи 67^1 ВК РФ в редакции на момент возникновения спорных правоотношений инженерная защита территорий и объектов от негативного воздействия вод, в том числе строительство берегоукрепительных сооружений, дамб и других сооружений, предназначенных для защиты территорий и объектов от затопления, подтопления, разрушения берегов водных объектов, заболачивания и другого негативного воздействия вод (сооружения инженерной защиты), осуществляется в соответствии с законодательством

Российской Федерации о градостроительной деятельности. Часть 4 статьи 67^1 ВК РФ в действующей редакции предусматривает, что инженерная защита территорий и объектов от негативного воздействия вод (строительство водоограждающих дамб, берегоукрепительных сооружений и других сооружений инженерной защиты, предназначенных для защиты территорий и объектов от затопления, подтопления, разрушения берегов водных объектов, и (или) методы инженерной защиты, включая искусственное повышение поверхности территорий, устройство свайных фундаментов и другие методы инженерной защиты) осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности органами государственной власти и органами местного самоуправления, уполномоченными на выдачу разрешений на строительство в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности, юридическими и физическими лицами – правообладателями земельных участков, в отношении которых осуществляется такая защита.

Данная норма нашла отражение в пункте 3.1 статьи 29 Правил землепользования и застройки Губаревского сельского поселения Семилукского муниципального района Воронежской области, утвержденных решением Губаревского сельского поселения от 26 октября 2010 г. № 75 (в редакции от 26 декабря 2018 г.), в котором также указано, что в границах зон затопления паводком использование земельных участков и объектов капитального строительства, архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкция и капитальный ремонт объектов капитального строительства должны осуществляться при условии проведения инженерной защиты территории от затопления паводковыми водами и подтопления грунтовыми водами путем подсыпки (намыва) грунта или строительства дамб обвалования, или совмещения подсыпки и строительства дамб обвалования.

Выбор методов инженерной защиты и подготовки пойменных территорий, подверженных временному затоплению, зависит от гидрологических характеристик водотока, особенностей использования территории, характера застройки. Выбор наиболее рационального инженерного решения определяется архитектурно-планировочными требованиями и технико-экономическим обоснованием.

В территориальных зонах в пределах зоны затопления паводком запрещаются архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкция и капитальный ремонт объектов капитального строительства без инженерной защиты территории от затопления.

Защита от затопления паводком осуществляется на основании технико-экономического обоснования целесообразности защиты. В случае невозможности защиты территории от затопления паводками необходимо предусмотреть вынос строений.

В рассматриваемом случае суд апелляционной инстанции приведенное правовое регулирование не учел и не выяснил, позволяют ли технико-

экономические показатели осуществлять на испрашиваемом земельном участке деятельность в рамках личного подсобного хозяйства в зоне затопления паводком.

К зонам с особыми условиями территорий относятся и водоохранные зоны (пункт 4 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Водоохранными зонами являются территории, которые примыкают к береговой линии (границам водного объекта) морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира (часть 1 статьи 65 ВК РФ).

В границах водоохранных зон устанавливаются прибрежные защитные полосы, на территориях которых вводятся дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности (часть 2 статьи 65 ВК РФ), в том числе запрещаются: распашка земель; выпас сельскохозяйственных животных и организация для них летних лагерей, ванн.

Суд апелляционной инстанции, отказывая в удовлетворении административного искового заявления, не дал оценку такому основанию для отказа в утверждении схемы расположения испрашиваемого земельного участка, как его расположение в водоохранной зоне – прибрежной защитной полосе, в связи с этим не проверил, имеются ли ограничения по использованию испрашиваемого земельного участка в целях ведения личного подсобного хозяйства, установленные частями 15 и 17 статьи 65 ВК РФ.

При этом в материалах дела отсутствует подготовленная в соответствии с действовавшим на момент возникновения спорных правоотношений приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 27 ноября 2014 г. № 762 «Об утверждении требований к подготовке схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории и формату схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории при подготовке схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории в форме электронного документа, формы схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории, подготовка которой осуществляется в форме документа на бумажном носителе», схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории, которую в административном исковом заявлении просит утвердить административный истец и из которой бы усматривалось, каким способом образован испрашиваемый земельный участок.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что судом апелляционной инстанции не были приняты предусмотренные Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации меры для принятия законного и

обоснованного решения, а суд кассационной инстанции не устранил названные нарушения.

С учетом характера допущенного судебными инстанциями существенного нарушения норм процессуального и материального права принятые судебные акты подлежат отмене, дело – направлению на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции.

При новом рассмотрении дела суду необходимо учесть изложенное выше и разрешить дело в соответствии с требованиями закона и установленными по делу обстоятельствами.

Руководствуясь статьями 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Воронежского областного суда от 5 апреля 2022 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 30 августа 2022 г. отменить.

Дело передать на новое рассмотрение в судебную коллегию по административным делам Воронежского областного суда.

Председательствующий

Судьи