



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 32-АПГ17-1

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

6 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 общества с ограниченной ответственностью «Юридическая компания «Фемида-Саратов» об оспаривании решений Саратовской городской Думы от 11 октября 2012 г. № 18-217, от 6 февраля 2014 г. № 32-361, от 25 июля 2014 г. № 38-429, от 19 февраля 2015 г. № 43-482, от 14 июня 2016 г. № 60-634 о внесении изменений в решение Саратовской городской Думы от 29 апреля 2008 г. № 27-280 «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования «Город Саратов» в части

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью «Юридическая компания «Фемида-Саратов» на решение Саратовского областного суда от 16 ноября 2016 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., объяснения представителя общества с ограниченной ответственностью «Юридическая компания «Фемида-Саратов» по доверенности Симонова А.С., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения представителя Саратовской городской Думы по доверенности Чесноковой С.Ю., представителя администрации муниципального образования «Город Саратов» Полянского Г.Ю., представителя Комитета по градостроительной политике, архитектуре и капитальному строительству

администрации муниципального образования «Город Саратов» Животиковой Ю.О., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда не подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

решением Саратовской городской Думы от 29 апреля 2008 г. № 27-280 утверждены Правила землепользования и застройки муниципального образования «Город Саратов» (далее – Правила землепользования и застройки), включающие карту градостроительного зонирования территории (пункт 37 части II Правил землепользования и застройки (приложение 1).

Муниципальное образование «Город Саратов» наделено статусом городского округа Законом Саратовской области от 23 декабря 2004 г. № 79-ЗСО «О городских округах» (статья 1 Устава муниципального образования «Город Саратов».

Согласно приложению № 1 к Правилам землепользования и застройки «Карта градостроительного зонирования территории муниципального образования «Город Саратов» земельный участок с кадастровым номером 64:48:010346:14 общей площадью 7 039 кв. м, вид разрешённого использования «для строительства многофункционального общественного центра с гостиничным комплексом, административными помещениями, киноконцертным залом, торговыми павильонами, складами, прилегающей автостоянкой и автоцентром», расположенный по адресу: город Саратов, набережная Космонавтов, улица имени Лермонтова М.Ю., улица Московская, отнесён к территориальной зоне многофункциональной общественно-деловой застройки историко-культурного центра города (ОД-1).

Решением Саратовской городской Думы от 11 октября 2012 г. № 18-217 (далее – Решение от 11 октября 2012 г. № 18-217) внесены изменения в Правила землепользования и застройки, в том числе в их графическую часть (пункт 1.51 Решения от 11 октября 2012 г. № 18-217).

Согласно приложению 1 Решения от 11 октября 2012 г. № 18-217 территориальная зона спорного земельного участка изменена на территорию общего пользования (ОП). Данное решение опубликовано 30 октября 2012 г. в газете «Саратовская панорама – спецвыпуск», № 122 (925).

В дальнейшем при изложении карты градостроительного зонирования территории муниципального образования «Город Саратов» Правил землепользования и застройки в новых редакциях решениями Саратовской городской Думы от 6 февраля 2014 г. № 32-361, от 25 июля 2014 г. № 38-429, от 19 февраля 2015 г. № 43-482, от 14 июня 2016 г. № 60-634 изменения в отношении территории указанного земельного участка не вносились.

Общество с ограниченной ответственностью «Юридическая компания «Фемида-Саратов» (далее также – ООО «ЮК «Фемида-Саратов», Общество) является собственником названного земельного участка и обратилось в

заявлением о признании не действующими решений Саратовской городской Думы от 11 октября 2012 г. № 18-217, от 6 февраля 2014 г. № 32-361, от 25 июля 2014 г. № 38-429, от 19 февраля 2015 г. № 43-482, от 14 июня 2016 г. № 60-634 о внесении изменений в решение Саратовской городской Думы от 29 апреля 2008 г. № 27-280 в части включения земельного участка в границы территории общего пользования.

Решением Саратовского областного суда от 16 ноября 2016 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе Общество, ссылаясь на то, что выводы суда не соответствуют установленным обстоятельствам, судом неправильно применены нормы материального права и нарушены нормы процессуального права, просит отменить решение суда и принять новое решение, которым административное исковое заявление удовлетворить.

Относительно доводов, изложенных в апелляционной жалобе, прокурором, участвующим в деле, Саратовской городской Думой представлены возражения.

Лица, участвующие в деле, своевременно и надлежащим образом извещены о времени и месте судебного разбирательства, в связи с чем жалоба рассмотрена в отсутствие неявившихся лиц.

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

Согласно пункту 26 части 1 статьи 16, части 1 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пунктом 3 части 3 статьи 8, части 1 статьи 32 и части 1 статьи 33 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также – ГрК РФ) утверждение правил землепользования и застройки, а также внесение в них изменений, относится к вопросам местного значения городского округа, по которым представительным органом местного самоуправления городского округа принимаются муниципальные правовые акты. Муниципальные правовые акты, принятые по вопросам градостроительной деятельности, не должны противоречить ГрК РФ (часть 4 статьи 3 ГрК РФ).

В данном случае оспариваемые нормативные правовые акты приняты уполномоченным на дату их принятия органом местного самоуправления в установленной форме, подписаны главой муниципального образования, официально опубликованы для всеобщего сведения и по этим основаниям не оспариваются.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции исходил из того, что Правила землепользования и застройки в редакции Решения от 11 октября 2012 г. № 18-217 и последующих редакций в части отнесения в приложении № 1 (карта градостроительного зонирования) спорного земельного участка к зоне ОП (земли публичного использования (территория общего пользования) приняты представительным органом

муниципального образования Саратовской городской Думой в пределах предоставленных законом полномочий с соблюдением установленной процедуры принятия оспариваемого нормативного правового акта. В этой части решение суда не оспаривается.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ при подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются в том числе с учётом функциональных зон и параметров их планируемого развития, определённых документами территориального планирования муниципальных образований.

Данная норма корреспондирует общему правилу, установленному частью 3 статьи 9 ГрК РФ, об обязательности документов территориального планирования, к которым в соответствии с частью 3 пункта 1 статьи 18 ГрК РФ среди прочего относятся генеральные планы городских округов, для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений.

Решением Саратовской городской Думы от 28 февраля 2008 г. № 25-240 утверждён генеральный план муниципального образования «Город Саратов» (далее – Генеральный план), который содержит в том числе положение о территориальном планировании муниципального образования «Город Саратов» (далее – Положение Генерального плана), карту функциональных зон городского округа (основной чертёж) и карту (схемы) городских магистралей транспорта.

Из системного толкования положений пунктов 2, 5, 6, 7 и 8 статьи 1, пункта 1 части 2 статьи 33 ГрК РФ следует, что установление территориальных зон конкретизирует положения документов территориального планирования в целях установления правового режима использования земельных участков, не изменяя при этом параметры планируемого развития территорий, предусмотренные для соответствующей функциональной зоны. 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 (часть 15 статьи 35 ГрК РФ).

Содержание приведённых федеральных норм во взаимосвязи с положениями части 3 статьи 9, частей 9 и 10 статьи 31, пункта 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ свидетельствует о том, что градостроительным законодательством закреплён принцип первичности генерального плана поселения как основополагающего документа территориального планирования, определяющего стратегию градостроительного развития территорий и содержащего долгосрочные ориентиры их развития, перед правилами землепользования и застройки.

Как следует из материалов дела, испрашиваемый земельный участок находится в собственности Общества и расположен по адресу: город Саратов, набережная Космонавтов, улица имени Лермонтова М.Ю., улица Московская. Упомянутые улицы включены в перечень дорог местного значения, являются

Упомянутые улицы включены в перечень дорог местного значения, являются автодорогами общего пользования и в соответствии с положениями статьи 10.1 ГрК РФ – линейными объектами местного значения.

Подпунктом 1 пункта 3.1 Положения Генерального плана определён перечень функциональных зон муниципального образования «Город Саратов», в частности общественно-деловые зоны, в составе которых выделена зона ОД-1 – зона многофункциональной общественно-деловой застройки историко-культурного центра города.

Территориальные зоны в Правилах землепользования и застройки определены с учётом функциональных зон и их кодовое обозначение идентично кодовым обозначениям функциональных зон.

Согласно карте (схеме) городских магистралей транспорта Генерального плана спорный земельный участок находится в границах общественно-деловой функциональной зоны. Однако на карте функциональных зон городского округа (основной чертёж) Генерального плана территория спорного земельного участка никак не обозначена – ни графически, ни при помощи поясняющих подписей. Из текстовой части Положения Генерального плана не следует, что данная территория включена в перечень мероприятий по территориальному планированию муниципального образования «Город Саратов».

Согласно фрагментам карты градостроительного зонирования территории Правил землепользования и застройки спорный земельный участок в редакции до внесения оспариваемым нормативным правовым актом изменений был отнесён к территориальной зоне многофункциональной общественно-деловой застройки историко-культурного центра города (ОД-1), в действующей редакции – к территории общего пользования (ОП).

Постановлением главы администрации муниципального образования «Город Саратов» от 18 декабря 2012 г. № 2885 утверждён проект планировки территории, ограниченной улицами Малой Горной, имени Чернышевского Н.Г., Валовой, имени Лермонтова М.Ю., Первомайской и берегом Волгоградского водохранилища в Волжском районе города Саратова (далее – Проект планировки территории).

Согласно фрагменту чертежа Проекта планировки территории спорный земельный участок частично находится в границах красных линий.

При рассмотрении заявленных требований суд не принял во внимание, что Пленум Верховного Суда Российской Федерации в абзаце первом пункта 25 постановления от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» разъяснил, что, проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определённым. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, то оспариваемый акт в такой редакции признаётся не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Кроме того, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлениях от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 11 ноября 2003 г. № 16-П и от 21 января 2010 г. № 1-П, правовая норма

вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, её единообразного понимания и применения всеми правоприменителями. Напротив, неопределённость правовой нормы ведёт к её неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности её произвольного применения и к злоупотреблениям правоприменителями и правоисполнителями своими полномочиями, а значит – к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом. А Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (часть 2 статьи 1), Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (подпункты «а», «ж» пункта 3), утверждённая постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, прямо относят к коррупциогенным факторам нормы, устанавливающие для правоприменителя необоснованную широту дискреционных полномочий, в том числе отсутствие или неопределённость условий или оснований для принятия решения, выборочное изменение объёма прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц), отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определённых действий либо одного из элементов такого порядка, а также юридико-лингвистическую неопределённость.

Судебная коллегия полагает, что оспариваемые положения Правил землепользования и застройки указанным критериям не отвечают, поскольку отнесение спорного земельного участка на карте градостроительного зонирования территории Правил землепользования и застройки к территории общего пользования, в то время как на карте функциональных зон городского округа (основной чертёж) Генерального плана территория спорного земельного участка никак не обозначена, а на карте (схеме) городских магистралей транспорта Генерального плана спорный земельный участок находится в границах общественно-деловой функциональной зоны, допускает неоднозначное толкование содержания этих положений, множественность в их толковании и носит неопределённый характер.

По смыслу пункта 12 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), пунктов 11 и 12 статьи 1 ГрК РФ и статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации, земельные участки, на которых расположены элементы улично-дорожной сети, относятся к земельным участкам общего пользования, то есть к территории, которой беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц и которая обозначена красными линиями.

При этом приведённой нормой пункта 12 статьи 85 ЗК РФ, а также пунктом 8 статьи 27 ЗК РФ установлен запрет на приватизацию земельных участков общего пользования (в границах территорий общего пользования).

Анализ приведённых норм федерального законодательства позволяет сделать вывод о том, что к землям общего пользования могут быть отнесены земельные участки, право собственности на которые принадлежит публичным образованиям и к этим землям не могут быть отнесены земли, переданные в частную собственность. Отнесение земельных участков, находящихся в частной собственности, к территории общего пользования возможно путём принятия органами местного самоуправления последовательных градостроительных решений и соответственно градостроительной документации, определяющих дальнейшее использование спорной территории, их реализацию, в том числе в виде изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд и прекращения права частной собственности на данные земельные участки.

Федеральный законодатель ограничивает право собственника по использованию принадлежащего ему земельного участка посредством строительства, реконструкции находящихся на участке объектов недвижимости необходимостью соблюдать требования градостроительного регламента. Конкретный объём такого ограничения устанавливается в соответствии с градостроительным законодательством правилами землепользования и застройки.

Пунктом 3 статьи 85 ЗК РФ установлено, что градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки.

Согласно пункту 2 статьи 85 ЗК РФ правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учётом особенностей её расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков).

Пунктами 2, 3 части 4 статьи 36 ГрК РФ определено, что действие градостроительных регламентов не распространяется на земельные участки в границах территорий общего пользования и предназначенные для размещения линейных объектов и (или) занятые линейными объектами.

Согласно Конституции Российской Федерации каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (статья 35, часть 2); никто не может быть лишён своего имущества иначе как по решению суда; принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Любое ограничение прав и свобод человека и гражданина может иметь место на основании федерального закона только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55 Конституции РФ). Ограничения права собственности, имущественных прав должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерны конституционно значимым целям защиты соответствующих прав и законных интересов и основываться на законе.

Зонирование территории, являясь частью процесса по развитию территории (в том числе городов и иных поселений), одновременно выступает одним из направлений градостроительной деятельности органов власти. Правила землепользования и застройки разрабатываются для того, чтобы создать условия устойчивого развития территорий населённых пунктов, вместе с тем также призваны обеспечивать права и законные интересы собственников и обладателей иных прав на земельные участки (пункт 1 части 1 статьи 30 ГрК РФ).

Задача органов муниципальных образований при разработке правил землепользования и застройки состоит в необходимости обеспечения справедливого баланса между общественными интересами и правами частных лиц путём согласования этих прав и интересов. Ограничительные меры должны быть соразмерными преследуемой законной цели, то есть отвечать настоящей общественной потребности и не превышать грань необходимого для достижения этой цели, должна существовать разумная пропорциональность между используемыми средствами и целью, которую государство стремится реализовать посредством любой меры, лишаящей человека его имущества или контроля за его использованием.

Судебная коллегия, исследовав представленные материалы административного дела, проверив и оценив собранные доказательства в их совокупности, основываясь на правовом анализе приведённого федерального и регионального законодательства, полагает, что справедливый баланс между общественными интересами и правами частного лица органами самоуправления достигнут не был.

Согласно материалам дела и как установлено в суде апелляционной инстанции, решение об изъятии земельного участка было принято (решение Саратовской городской Думы от 20 декабря 2012 г. № 21-257 «Об изъятии путём выкупа земельного участка для муниципальных нужд в целях размещения объекта транспортной инфраструктуры»), но не было исполнено, срок для исполнения решения и реализации Проекта планировки территории истёк. Представители органов местного самоуправления в судебном заседании суда апелляционной инстанции не смогли пояснить, будет ли возобновлён процесс изъятия земельного участка для муниципальных нужд и сохранилась ли на данный момент необходимость (потребность) в его изъятии. В связи с этим заявитель находится в состоянии полной неопределённости относительно судьбы своего имущества. Такое положение нарушает справедливое равновесие, которое должно было поддерживаться между требованиями

общего интереса с одной стороны, и защиты права на уважение собственности – с другой.

Таким образом, судом первой инстанции неправильно применены нормы материального права, что является основанием для отмены судебного акта и принятия нового решения об удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «Юридическая компания «Фемида-Саратов».

С учётом положений пункта 1 части 2 статьи 215 КАС РФ, согласно которым по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение о признании его не действующим полностью или в части со дня принятия или с иной определённой судом даты, и разъяснений, содержащихся в пункте 28 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48, что, если нормативный правовой акт до вынесения решения суда применялся, на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций, суд может признать его не действующим полностью или в части со дня вступления решения в законную силу, Судебная коллегия считает, что оспариваемые по настоящему делу положения подлежат признанию не действующими с момента вступления в силу настоящего апелляционного определения.

Руководствуясь статьями 307, 309, 310 и 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Саратовского областного суда от 16 ноября 2016 г. отменить.

Признать не действующими решения Саратовской городской Думы от 11 октября 2012 г. № 18-217, от 6 февраля 2014 г. № 32-361, от 25 июля 2014 г. № 38-429, от 19 февраля 2015 г. № 43-482, от 14 июня 2016 г. № 60-634 о внесении изменений в решение Саратовской городской Думы от 29 апреля 2008 г. № 27-280 «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования «Город Саратов» в части включения земельного участка с кадастровым номером 64:48:010346:14, расположенного по адресу: город Саратов, набережная Космонавтов, улица имени Лермонтова М.Ю., улица Московская, в границы территории общего пользования с момента вступления в силу настоящего определения.

Председательствующий

Судьи