



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 18-АПА19-34

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

13 июня 2019 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе  
председательствующего Абакумовой И.Д.,  
судей Нефедова О.Н. и Борисовой Л.В.  
при секретаре Дарькине А.О.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Нехаенко Юлии Михайловны об оспаривании решений Совета муниципального образования город-курорт Анапа от 14 ноября 2013 г. № 404 «Об утверждении генерального плана городского округа города-курорта Анапа» и от 26 декабря 2013 г. № 424 «Об утверждении правил землепользования и застройки муниципального образования город-курорт Анапа» по апелляционной жалобе административного истца на решение Краснодарского областного суда от 20 февраля 2019 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., объяснения представителя административного истца по

доверенности Драя А.М., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Будлова И.Н., полагавшего, что решение суда не подлежит отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

решением Совета муниципального образования город-курорт Анапа от 14 ноября 2013 г. № 404 утвержден генеральный план городского округа города-курорта Анапы (далее – Генеральный план), согласно которому принадлежащий Нехаенко Ю.М. на праве собственности земельный участок с кадастровым номером [REDACTED] отнесен к функциональной зоне зеленых насаждений общего пользования.

Правила землепользования и застройки муниципального образования город-курорт Анапа, утвержденные решением Совета муниципального образования город-курорт Анапа от 26 декабря 2013 г. № 424 (далее – Правила землепользования и застройки), относят указанный участок к территориальной зоне озелененных пространств рекреационного назначения.

Нехаенко Ю.М. обратилась в Краснодарский краевой суд с административным иском, в котором с учетом уточненных требований просила признать не действующими Генеральный план и Правила землепользования и застройки в части отнесения земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] к территориальной зоне зеленых насаждений.

В обоснование заявленных требований административный истец ссылается на нарушение процедуры принятия оспариваемых нормативных правовых актов, а также полагает, что Генеральный план и Правила землепользования и застройки не учитывают вид разрешенного использования земельного участка, предназначенного для индивидуального жилищного строительства, и нарушают ее права собственника.

Решением Краснодарского краевого суда от 20 февраля 2019 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе административный истец просит решение суда первой инстанции отменить, принять новый судебный акт об удовлетворении заявленных требований. Нехаенко Ю.М. полагает, что суд не дал оценку доводам о произвольном изменении правового режима земельного участка без учета соблюдения баланса частных и публичных интересов, о нарушении процедуры принятия оспариваемых актов.

Прокуратурой Краснодарского края представлены возражения на апелляционную жалобу.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы 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.

Пунктом 2 статьи 1, частью 1 статьи 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также – ГрК РФ) предусмотрено, что территориальное планирование, т.е. планирование развития территорий, осуществляется в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения и 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.

В свою очередь, градостроительное зонирование территорий муниципальных образований осуществляется в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов (пункт 6 статьи 1 ГрК РФ).

К документам территориального планирования муниципального образования относится генеральный план городского округа (пункт 3 части 1 статьи 18 ГрК РФ). Правила землепользования и застройки являются документом градостроительного зонирования (пункт 8 статьи 1 ГрК РФ).

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», пунктам 1 и 3 части 3 статьи 8, части 1 статьи 24 и части 1 статьи 32 ГрК РФ утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки относится к вопросам местного значения городского округа, по которым представительный орган местного самоуправления городского округа принимает муниципальные правовые акты. При этом муниципальные правовые акты, которые принимаются по вопросам градостроительной

деятельности, не должны противоречить Градостроительному кодексу Российской Федерации (часть 4 статьи 3 ГрК РФ).

Судом установлено и не оспаривается административным истцом, что Генеральный план и Правила землепользования и застройки приняты уполномоченным органом в установленной форме с соблюдением правил официального опубликования.

Как следует из материалов дела, Генеральным планом земельный участок с кадастровым номером [REDACTED] отнесен к функциональной зоне общественных пространств и зеленых насаждений общего пользования, объектов спортивного назначения и частично к проектируемым второстепенным улицам и дорогам.

В соответствии с Правилами землепользования и застройки земельный участок относится к зоне озелененных пространств рекреационного назначения, градостроительный регламент которой предусматривает основными видами разрешенного использования отдых (рекреацию) и территорию общего пользования.

Указанное территориальное планирование и градостроительное зонирование, по сути, направлено на установление и отображение на картографическом материале Генерального плана и Правил землепользования и застройки территории общего пользования, понятие которой приведено в пункте 12 статьи 1 ГрК РФ как территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (в том числе площади, улицы, проезды, набережные, береговые полосы водных объектов общего пользования, скверы, бульвары). В соответствии с пунктом 12 статьи 85 ЗК РФ земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон и не подлежат приватизации.

Подлежит отклонению довод апелляционной жалобы о том, что судом не приняты во внимание нарушение прав административного истца оспариваемыми нормативными правовыми актами и отсутствие баланса частных и публичных интересов.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд обоснованно исходил из приоритета публичной цели устойчивого развития территории, согласно которому Генеральный план как документ долгосрочного планирования (часть 11 статьи 9 ГрК РФ), определяя назначение территорий исходя из планов развития городского округа в целом, может не

соответствовать ее фактическому использованию и допускать ее потенциальное изменение.

Европейский Суд по правам человека неоднократно отмечал, что в такой сложной сфере, как градостроительство, власти должны иметь широкие пределы усмотрения в осуществлении политики городского планирования и задача органов муниципальных образований при разработке документов территориального планирования состоит не в обеспечении приоритета прав собственников земельных участков в ущерб иным интересам, а в согласовании этих прав и интересов.

Как указано в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 28 марта 2017 г. № 10-П, регламентация градостроительной деятельности, имеющая целью в первую очередь обеспечение комфортных и благоприятных условий проживания, комплексный учет потребностей населения и устойчивое развитие территорий, необходима также для согласования государственных, общественных и частных интересов в данной области.

Зонирование территории, являясь частью процесса по развитию территории (в том числе городов и иных поселений), одновременно выступает одним из направлений градостроительной деятельности органов власти. С учетом необходимости гармоничного развития территорий правила землепользования и застройки разрабатываются для того, чтобы создать условия для устойчивого развития территорий населенных пунктов, и призваны 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 сохранением окружающей среды и объектов культурного наследия, которые могут вступать в объективное противоречие с интересами собственников.

Таким образом, приоритет публичной цели устойчивого развития территории обуславливает возможность ограничения в ходе градостроительной деятельности прав собственников и обладателей иных прав на земельные участки, расположенные на территории, правовой режим использования которой планируется изменить в соответствии с документами территориального планирования и градостроительного зонирования.

Согласование частных и публичных прав и интересов, установление между ними разумного и справедливого баланса достигаются в том числе путем законного установления случаев и порядка изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд и предоставления

компенсации в связи с лишением собственника принадлежащего ему имущества (часть 1 статьи 30 ГрК РФ, статья 49, глава VII<sup>1</sup> ЗК РФ, статья 279 Гражданского кодекса Российской Федерации), а также обеспечивается возможностью эксплуатации земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества без срока приведения их в соответствие с требованиями градостроительного регламента, устанавливаемого правилами землепользования и застройки муниципального образования (части 8 и 9 статьи 36 Градостроительного кодекса).

При указанных обстоятельствах Судебная коллегия полагает, что доводы апелляционной жалобы не опровергают выводов суда первой инстанции и не свидетельствуют о нарушениях норм материального и процессуального права, предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в качестве основания для отмены судебного акта в апелляционном порядке.

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

**определила:**

решение Краснодарского краевого суда от 20 февраля 2019 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Нехаенко Юлии Михайловны без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

