



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 127-АПА19-24

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

27 ноября 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 Котович Ю.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по административному исковому заявлению Макарова Евгения Сергеевича о признании не действующими в части правил землепользования и застройки территории Добровского сельского поселения Симферопольского района Республики Крым, утвержденных решением Симферопольского районного совета Республики Крым от 13 марта 2019 г. № 1161,

по апелляционной жалобе Макарова Евгения Сергеевича на решение Верховного Суда Республики Крым от 25 июня 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 Агафонова И.Е., полагавшего, что решение суда отмене не подлежит, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

решением Симферопольского районного совета Республики Крым (далее также – Совет) от 13 марта 2019 г. № 1161 (далее также – Решение № 1161) утверждены правила землепользования и застройки территории Добровского сельского поселения Симферопольского района Республики Крым (далее также – Правила землепользования и застройки).

Макаров Е.С. обратился в Верховный Суд Республики Крым с уточненным в ходе судебного разбирательства административным иском заявлением о признании Правил землепользования и застройки не действующими в части установления на карте градостроительного зонирования по отношению к территории между селами Доброе, Краснолесье и садовыми товариществами «Шарха» и «Алустон» территориальной зоны СХ-1 (зона сельскохозяйственных угодий).

В обоснование требований административный истец указал, что является собственником земельных участков с кадастровыми номерами [REDACTED], категория земель – «земли сельскохозяйственного назначения», вид разрешенного использования – «ведение личного подсобного хозяйства на полевых участках», расположенных на территории Добровского сельского поселения Симферопольского района Республики Крым в границах установленной Правилами землепользования и застройки территориальной зоны сельскохозяйственных угодий (СХ-1), для которой возведение объектов недвижимости градостроительным регламентом не предусмотрено. Полагает, что Решение № 1161 принято с нарушением норм градостроительного законодательства ввиду несоблюдения установленной процедуры проведения общественных обсуждений проекта Правил землепользования и застройки; границы территориальной зоны установлены без учета сложившейся планировки территории и существующего землепользования, в частности, имеющих на земельных участках строений.

Решением Верховного Суда Республики Крым от 25 июня 2019 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе Макаров Е.С., ссылаясь на недоказанность установленных судом обстоятельств и неприменение закона, подлежащего применению, просит решение суда первой инстанции отменить и принять новый судебный акт об удовлетворении заявленных требований. Считает, что административным ответчиком не доказано соблюдение при принятии Решения № 1161 части 9 статьи 5¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также – ГрК РФ). Не соглашается с выводом суда о том, что поскольку до принятия Правил землепользования и застройки земельные участки относились к землям сельскохозяйственного назначения, то и после их отнесения к землям сельскохозяйственных угодий права административного истца не нарушаются, поскольку наличествует одинаковый правовой режим.

Относительно изложенных в апелляционной жалобе доводов прокурором, участвовавшим в деле, Симферопольским районным советом Республики Крым и Администрацией Симферопольского района Республики Крым представлены возражения.

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 (далее также – КАС РФ).

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на нее, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что решение суда первой инстанции подлежит оставлению без изменения исхода из следующего.

Согласно частям 1 и 4 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации законодательство о градостроительной деятельности состоит из названного кодекса, 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.

В соответствии с частью 1 статьи 1, частям 1 и 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) местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации; по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, названному федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Муниципальное образование Симферопольский район наделено статусом муниципального района Законом Республики Крым от 5 июня 2014 г. № 15-ЗРК «Об установлении границ муниципальных образований и статусе муниципальных образований в Республике Крым» (далее – Закон № 15-ЗРК), согласно которому в составе Симферопольского района образованы сельские поселения, являющиеся муниципальными образованиями, в частности, Добровское сельское поселение, включающее в себя населенные пункты: с. Доброе, с. Андрусово, с. Заречное, с. Краснолесье и др.

Согласно пункту 20 части 1 и частям 3, 4 статьи 14, части 1 статьи 7 Закона № 131-ФЗ, статьям 24 и 32 ГрК РФ утверждение генерального плана и правил землепользования и застройки сельского поселения относится к вопросам местного значения муниципального района. Правила землепользования и застройки сельского поселения утверждаются муниципальным правовым актом представительного органа местного самоуправления муниципального района.

Устав муниципального образования Симферопольский район Республики Крым (далее – Устав), принятый решением Симферопольского районного совета Республики Крым от 28 ноября 2014 г. № 46, действует на всей территории муниципального образования Симферопольский район Республики

Крым и обязателен для исполнения жителями Симферопольского района, всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, иными юридическими и физическими лицами на территории муниципального образования Симферопольский район Республики Крым.

Согласно Уставу представительным органом указанного муниципального образования является Симферопольский районный совет Республики Крым, компетенция и полномочия которого определены положениями статьи 44 Устава.

Из подпункта 42 пункта 1 статьи 9 Устава следует, что к вопросам местного значения района относится, в том числе утверждение генеральных планов поселений, правил землепользования и застройки.

Тем самым, решение вопросов утверждения генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки на территории Симферопольского района Республики Крым относится к полномочиям Симферопольского районного совета Республики Крым.

Градостроительное зонирование территорий муниципальных образований осуществляется в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов (пункт 6 статьи 1 ГрК РФ). Документом градостроительного зонирования являются правила землепользования и застройки (пункт 8 статьи 1 ГрК РФ).

Порядок подготовки проекта правил землепользования и застройки и их утверждения регламентирован статьями 31 и 32 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.

Составной частью правил землепользования и застройки является карта градостроительного зонирования (пункт 2 части 2 статьи 30 ГрК РФ), содержащая границы территориальных зон (часть 4 статьи 30 ГрК РФ).

Из материалов дела следует, что административный истец является собственником земельных участков с кадастровыми номерами [REDACTED], расположенных на территории Добровского сельского поселения Симферопольского района Республики Крым, в границах установленной Правилами землепользования и застройки территориальной зоны сельскохозяйственных угодий (СХ-1).

Решением Совета от 6 декабря 2018 г. № 1076 утвержден генеральный план Добровского сельского поселения Симферопольского района Республики Крым (далее – Генеральный план), согласно которому принадлежащие

административному истцу земельные участки находятся в функциональной зоне сельскохозяйственных угодий, что сторонами по делу не оспаривается.

Разрешая административное дело, суд первой инстанции исходил из того, что оспариваемое в части Решение № 1161 принято Советом в пределах его компетенции, с соблюдением установленных законом требований, предъявляемых к его форме, процедуре принятия (включающей проведение общественных обсуждений) и порядку опубликования; нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не противоречит, в связи с чем по мотивам, изложенным в решении, пришел к выводу об отсутствии правовых оснований для удовлетворения административных исковых требований.

С такими выводами суда первой инстанции Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает возможным согласиться, поскольку они мотивированны, сделаны на основе всестороннего, полного и объективного исследования представленных в дело доказательств, которым дана надлежащая оценка по правилам статьи 84 КАС РФ, с учетом требований законодательства, регулирующего спорные правоотношения.

Доводы апелляционной жалобы о нарушении административным ответчиком порядка принятия оспариваемого Решения № 1161 в части проведения общественных обсуждений и нарушении прав административного истца на участие в их проведении подлежат отклонению исходя из следующего.

Целью правового института публичных слушаний по проектам правил землепользования и застройки является обеспечение участия жителей муниципального образования и заинтересованных лиц, чьи законные интересы могут быть нарушены в связи с реализацией на территории, применительно к которой осуществляется подготовка проекта того или иного градостроительного решения, в открытом обсуждении принимаемых органами местного самоуправления решений по соответствующим вопросам, что согласуется с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 15 июля 2010 г. № 931-О-О.

Частью 1 статьи 5¹ ГрК РФ установлено, что в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства по проектам правил землепользования и застройки в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и с учетом положений данного кодекса проводятся общественные обсуждения или публичные слушания, за исключением случаев, предусмотренных данным кодексом и другими федеральными законами.

Участниками общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам правил землепользования и застройки являются граждане, постоянно проживающие на территории, в отношении которой подготовлены данные проекты, правообладатели находящихся в границах этой территории земельных участков и (или) расположенных на них объектов капитального строительства,

а также правообладатели помещений, являющихся частью указанных объектов капитального строительства (часть 2 статьи 5¹ ГрК РФ).

Процедура проведения общественных обсуждений приведена в части 4 статьи 5¹ ГрК РФ и включает в себя этапы оповещения о начале общественных обсуждений, размещения проекта, подлежащего рассмотрению на общественных обсуждениях, и информационных материалов к нему на официальном сайте уполномоченного органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и (или) в государственной или муниципальной информационной системе, обеспечивающей проведение общественных обсуждений с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», либо на региональном портале государственных и муниципальных услуг и открытия экспозиции или экспозиций такого проекта, проведения экспозиции или экспозиций проекта, подлежащего рассмотрению на общественных обсуждениях, подготовки и опубликования заключения о результатах общественных обсуждений.

В соответствии с частью 24 статьи 5¹ ГрК РФ уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования на основании положений данного кодекса определяются, в том числе порядок организации и проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам, организатор и срок проведения общественных обсуждений или публичных слушаний.

1 августа 2018 г. Советом принято решение № 996, которым утверждено Положение об организации и проведении общественных обсуждений, публичных слушаний по проектам в сфере градостроительной деятельности в муниципальном образовании Симферопольский район Республики Крым (далее – Положение № 996), пунктом 1.7 которого установлено, что на общественных обсуждениях, публичных слушаниях рассматриваются, в том числе, проекты правил землепользования и застройки сельских поселений.

Разделом 2 Положения № 996 установлен порядок организации и проведения общественных обсуждений и публичных слушаний, пунктом 2.2 которого определено, что общественные обсуждения или публичные слушания назначаются постановлением председателя Симферопольского районного совета, содержащим информацию о проекте решения, подлежащем рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях, об уполномоченном органе местного самоуправления или созданном им коллегиальном совещательном органе, о порядке и сроках проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по проекту решения, подлежащему рассмотрению на публичных слушаниях, о месте и дате их проведения, текст оповещения о начале общественных обсуждений или публичных слушаний.

Из пункта 2.6 раздела 2 Положения № 996 следует, что процедура проведения общественных обсуждений состоит из этапов оповещения о начале общественных обсуждений, размещения проекта, подлежащего рассмотрению

на общественных обсуждениях, и информационных материалов к нему на странице муниципального образования Симферопольский район Республики Крым на официальном портале Правительства Республики Крым <https://simfmo.rk.gov.ru> и (или) в государственной или муниципальной информационной системе, обеспечивающей проведение общественных обсуждений с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», либо на региональном портале государственных услуг и открытие экспозиции или экспозиций такого проекта, проведения экспозиции или экспозиций проекта, подлежащего рассмотрению на общественных обсуждениях, подготовки и оформления протокола общественных обсуждений, подготовки и опубликования заключения о результатах общественных обсуждений.

Из материалов дела следует, что постановлением председателя Симферопольского районного совета Республики Крым от 19 октября 2018 г. № 15 «О назначении общественных обсуждений по проектам правил землепользования и застройки сельских поселений Симферопольского района Республики Крым» (далее – Постановление № 15) назначены общественные обсуждения по рассмотрению, в том числе, правил землепользования и застройки Добровского сельского поселения Симферопольского района Республики Крым, организатором проведения которых определена постоянно действующая комиссия по организации и проведению общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам в сфере градостроительной деятельности в муниципальном образовании Симферопольский район Республики Крым. Срок проведения общественных обсуждений установлен с 20 октября 2018 г. по 20 февраля 2019 г.

Приложением к указанному постановлению являлось оповещение о начале общественных обсуждений по проектам землепользования и застройки сельских поселений Симферопольского района Республики Крым, в соответствии с которым с 26 октября 2018 г. по 19 ноября 2018 г. во всех населенных пунктах Симферопольского района Республики Крым размещались экспозиции правил землепользования и застройки муниципальных образований, в отношении которых будут проводиться общественные обсуждения.

Согласно приложению 1 к указанному оповещению на территории Добровского сельского поселения экспозиция проекта правил землепользования и застройки Добровского сельского поселения Симферопольского района Республики Крым подлежала размещению в селах Петропавловка, Лозовое, Ферсманово, Пионерское, Андрусово, Краснолесье, Доброе, Заречное, Привольное, Мраморное, Чайковское, Перевальное.

В с. Краснолесье, которое находится в непосредственной близости от принадлежащих административному истцу земельных участков, экспозиция проекта Правил землепользования и застройки подлежала размещению по адресу: ул. Парковая, 69, период посещения установлен 1, 6 ноября 2018 г. – с 9.00 до 11.00 часов, 7 ноября 2018 г. – с 14.00 до 16.00 часов.

Судом первой инстанции установлено, что Постановление № 15 и оповещение о начале общественных обсуждений по проектам правил землепользования и застройки сельских поселений Симферопольского района Республики Крым опубликованы в газете «Сельский труженик Крыма» от 20 октября 2018 г. № 40(9972) и размещены 22 октября 2018 г. на официальном портале Правительства Республики Крым на странице Симферопольского района (<https://simfmo.rk.gov.ru/ru>), а также на информационном стенде, оборудованном в здании администрации Симферопольского района Республики Крым (далее – Администрация).

Открытые обсуждения в рамках общественных обсуждений по проекту Правил землепользования и застройки проведены 20 ноября 2018 г., о чем составлен протокол.

Заключения о результатах общественных обсуждений подготовлены и приняты комиссией 20 декабря 2018 г., опубликованы 29 декабря 2018 г. в газете «Сельский труженик Крыма» № 50(9982), в этот же день размещены на официальном портале Правительства Республики Крым на странице Симферопольского района (<https://simfmo.rk.gov.ru/ru>), а также на информационном стенде, оборудованном в здании администрации Симферопольского района Республики Крым.

Письмом главы Администрации от 12 марта 2019 г. № 01-34/2501 проект решения об утверждении правил землепользования и застройки территории Добровского сельского поселения Симферопольского района Республики Крым направлен в Симферопольский районный совет Республики Крым, депутаты которого на заседании 89 (внеочередной) сессии 13 марта 2019 г. единогласно утвердили правила землепользования и застройки территории Добровского сельского поселения Симферопольского района Республики Крым.

20 марта 2019 г. Решение № 1161 размещено на информационном стенде Администрации, 26 марта 2019 г. – на портале Правительства Республики Крым в разделе муниципальные образования, подраздел Симферопольский район (<https://simfmo.rk.gov.ru/ru/document/show/8941>), 27 апреля 2019 г. опубликовано в газете «Сельский труженик Крыма» № 316(9998).

Из материалов дела следует, что предложения и замечания, поступившие при проведении общественных обсуждений проекта правил землепользования и застройки Добровского сельского поселения Симферопольского района Республики Крым, были рассмотрены, о чем указано в протоколе общественных обсуждений от 20 ноября 2018 г., принятые по ним решения отражены в заключении о результатах общественных обсуждений Правил землепользования и застройки, подготовленном 20 декабря 2018 г. постоянно действующей комиссией по организации и проведению общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам в сфере градостроительной деятельности в муниципальном образовании Симферопольский район Республики Крым, являющейся их организатором.

При таких данных, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что орган местного самоуправления, реализуя дискреционные

полномочия, с целью обеспечения комфортных и благоприятных условий проживания жителей Симферопольского района Республики Крым, комплексного учета потребностей населения и устойчивого развития территорий, а также для согласования государственных, общественных и частных интересов в градостроительной деятельности, создал необходимые условия обеспечения участия в их обсуждении наиболее широких слоев населения муниципального образования для выявления коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, предоставив каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям для получения общественной оценки принимаемого правового акта.

Таким образом, с учетом собранных по делу доказательств, Судебная коллегия соглашается с выводами суда первой инстанции о том, что процедура проведения общественных обсуждений проекта Правил землепользования и застройки, предусмотренная приведенными выше нормами федерального законодательства, административным ответчиком была соблюдена.

При этом Судебная коллегия полагает необходимым отметить, что сами по себе некоторые недочеты при проведении отдельных процедур подготовки проекта Правил землепользования и застройки, на которые ссылается административный истец в жалобе, не являются существенным нарушением порядка принятия и утверждения указанного документа, повлиявшим на законность принятия оспариваемого в части нормативного правового акта, влекущим его отмену.

Кроме того, анализ приведенных правовых норм позволяет сделать вывод о том, что общественные обсуждения являются лишь составной частью порядка принятия оспариваемого решения. Общественные обсуждения, по своей сути, представляют форму волеизъявления заинтересованных лиц в отношении выносимого на обсуждение проекта Правил землепользования и застройки. При этом результаты общественных обсуждений носят рекомендательный характер, они учитываются при принятии соответствующего решения, но не являются обязательными.

Как следует из статьи 1 ГрК РФ, правила землепользования и застройки являются документом градостроительного зонирования, в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений. Под градостроительным зонированием понимается зонирование территорий в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов, а под территориальными зонами – зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты.

В силу единства норм части 3 статьи 9 и пункта 2 части 1 статьи 18 ГрК РФ генеральный план как документ территориального планирования является обязательным для органов государственной власти,

органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений, в том числе при разработке правил землепользования и застройки. При подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются с учетом функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных генеральным планом (пункт 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ).

Из системного толкования положений пунктов 2, 5–8 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, предусмотренных для соответствующей функциональной зоны.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что расположение принадлежащих административному истцу земельных участков в территориальной зоне СХ-1 соответствует функциональному назначению территории, установленному Генеральным планом.

Доводы апелляционной жалобы о противоречии оспариваемого нормативного правового акта сложившейся планировке территории и существующему землепользованию, не могут быть приняты во внимание.

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.

Приоритет публичной цели устойчивого развития территории обуславливает возможность ограничения в ходе градостроительной деятельности прав собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, расположенных на территории, правовой режим использования которой планируется к изменению в соответствии с документами градостроительного зонирования. Между тем градостроительное законодательство основывается на принципе обеспечения участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности и предусматривает правовые средства по согласованию частных и публичных интересов на всех этапах ведения такой деятельности.

Отнесение спорных земельных участков к территориальной зоне СХ-1, для которой градостроительным регламентом не предусмотрено размещение строений, не исключает использование такого земельного участка на условиях, определенных частью 8 статьи 36 ГрК РФ и частью 4 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации.

Судебная коллегия считает, что судом первой инстанции правильно установлены обстоятельства, имеющие значение для дела, и применен закон, подлежащий применению к данным правоотношениям, предусмотренные

статьей 310 КАС РФ основания для отмены решения в апелляционном порядке отсутствуют.

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

определила:

решение Верховного Суда Республики Крым от 25 июня 2019 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Макарова Евгения Сергеевича – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи