



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 10-КАД26-1-К6

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

12 августа 2026 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.
судей Абакумовой И.Д. и Кирейковой Г.Г.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационные жалобы администрации города Кирова и Кировской городской Думы на кассационное определение судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 9 декабря 2025 года по административному делу № 2а-660/2025 по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Демант» к Кировской городской Думе о признании незаконным решения, возложении обязанности устранить нарушения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Кирейковой Г.Г., объяснения представителя администрации города Кирова Кремлевой О.В., представителя Кировской городской Думы Ившина А.Б., представителя общества с ограниченной ответственностью «Демант»

Клепова Ю.Н., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением администрации города Кирова (далее также – администрация) от 29 мая 2023 года № 2147-п принято решение о заключении договора о комплексном развитии территории по инициативе правообладателя земельных участков, собственником которых является общество с ограниченной ответственностью «Демант» (далее – общество «Демант»).

Во исполнение указанного постановления 16 июня 2023 года между муниципальным образованием «Город Киров» в лице администрации и обществом «Демант» заключен договор № 01-272 о комплексном развитии территории по инициативе правообладателя земельных участков (далее – договор).

Согласно пункту 3.1.1 договора общество «Демант» в течение 6 месяцев с момента заключения договора обязалось подготовить и предоставить необходимую документацию для внесения изменений в генеральный план городского округа муниципальное образование «Город Киров» Кировской области (далее – генеральный план) и правила землепользования и застройки города Кирова.

В соответствии с пунктом 3.2.1 договора администрация в свою очередь обязалась организовать мероприятия по внесению изменений в генеральный план и правила землепользования и застройки в отношении территории в части реализации договора после исполнения правообладателем обязательства, указанного в пункте 3.1.1 договора, в срок до 30 июня 2024 года (с учетом дополнительного соглашения от 28 февраля 2024 года).

В случае невнесения Кировской городской Думой изменений в генеральный план в границах территории в целях реализации договора в срок, установленный пунктом 3.2.1 договора, договор прекращает свое действие и расторгается с даты, указанной в пункте 3.2.1 договора. При этом расходы и убытки, понесенные на момент расторжения договора, лежат на той стороне, которая их понесла, и сторонами друг другу не возмещаются (пункт 4.3 договора).

Вступившим в законную силу решением Арбитражного суда Кировской области от 9 марта 2025 года по делу № А28-7589/2024 признан недействительным пункт 4.3 договора.

Общество «Демант» обратилось в администрацию с предложением о внесении изменений в генеральный план в части установления для застраиваемой территории функциональной зоны застройки многоэтажными жилыми домами, по результатам его рассмотрения 7 июля 2023 года администрацией принято решение согласиться с предложением при условии подтверждения обеспечения бюджетного финансирования на строительство объектов транспортной инфраструктуры, необходимых для функционирования планируемой к преобразованию территории, соответствующими Программами.

Постановлением администрации от 14 августа 2023 года принято решение поручить Управлению градостроительства и архитектуры администрации города Кирова организовать подготовку проекта о внесении изменений в генеральный план.

Проект с 18 августа 2023 года размещен в Федеральной государственной информационной системе территориального планирования. В связи с многочисленными жалобами, поступающими в орган местного самоуправления, вопрос был снят с рассмотрения на заседании Кировской городской Думы 27 сентября 2023 года.

На основании постановления администрации от 2 ноября 2023 года проведены публичные слушания по названному проекту, граждане участия в них не принимали, письменных предложений и замечаний в ходе публичных слушаний не поступило.

Постановлением администрации от 14 декабря 2023 года согласован проект внесения изменений в генеральный план в части корректировки границ и наименования функциональных зон и направлен в Кировскую городскую Думу.

На девятом заседании Кировской городской Думы седьмого созыва, состоявшемся 24 апреля 2024 года, на котором присутствовало 30 из 36 избранных депутатов, по вопросу № 1 повестки «О внесении изменений в генеральный план», проголосовал «за» 1 депутат, «против» - 24 депутата, «воздержалось» - 5 депутатов, в связи с чем проект решения об изменении функциональной зоны для земельного участка, принадлежащего обществу «Демант», отклонен.

Полагая свои права нарушенными, общество «Демант» обратилось в суд с административным иском к Кировской городской Думе о признании

незаконным указанного решения в этой части, возложении обязанности устранить нарушение прав, вытекающих из заключенного договора комплексного развития территории.

К участию в деле в качестве заинтересованных лиц привлечены администрация и Управление Росреестра по Кировской области.

Решением Первомайского районного суда г. Кирова от 10 июля 2025 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Кировского областного суда от 25 сентября 2025 года, в удовлетворении административного иска отказано.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 9 декабря 2025 года принятые по делу судебные акты отменены, административные исковые требования удовлетворены.

Не согласившись с определением кассационного суда, администрация и Кировская городская Дума обратились в Верховный Суд Российской Федерации с кассационными жалобами, в которых просят отменить обжалуемое определение, оставить в силе решение суда первой и определение суда апелляционной инстанций.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело 27 марта 2026 года истребовано в Верховный Суд Российской Федерации.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 24 июля 2026 года дело передано для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В судебном заседании представители администрации и Кировской городской Думы поддержали доводы кассационных жалоб. Представитель общества «Демант» с доводами кассационных жалоб не согласился, просил оставить обжалуемое определение кассационного суда без изменения.

Управление Росреестра по Кировской области, извещенное о времени и месте рассмотрения кассационных жалоб, в судебное заседание своих представителей не направило, что в силу части 2 статьи 326 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ) не препятствует рассмотрению жалоб.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы кассационных жалоб администрации и Кировской городской Думы, возражения общества «Демант» на кассационные жалобы, Судебная коллегия

по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о том, что имеются основания для отмены принятого по административному делу кассационного определения.

Отказывая в удовлетворении административных исковых требований общества «Демант», суды первой и апелляционной инстанций указали на дискреционный характер полномочий представительного органа, отметив, что решение об отклонении изменений принято депутатами Кировской городской Думы коллегиально при наличии кворума и обусловлено принципиальным несогласием с изменением функциональной зоны территории, а не недостатками самого проекта.

Суды не согласились с доводами административного истца о том, что при отклонении проекта Кировская городская Дума была обязана направить его на доработку главе администрации, указав на то, что такая обязанность в силу части 13 статьи 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) возникает только при наличии высказанных на публичных слушаниях замечаний, которых в данном случае не имелось.

Судами также указано на то, что общество «Демант» не обосновало невозможность сохранения существующей функциональной зоны земельных участков, а в случае принятия правомерных градостроительных решений, лишаящих возможности использовать участки по назначению, оно вправе требовать выкупа или компенсации убытков.

Отменяя судебные акты и удовлетворяя административный иск, кассационный суд указал на то, что принятие решения о внесении изменений в генеральный план обусловлено последовательными действиями в рамках принятого решения о комплексном развитии территории, разновидностью которого служит заключенный договор.

Суд посчитал, что вывод судебных инстанций о законности оспариваемого решения Кировской городской Думы, принятого без учета интересов общества «Демант», заключившего договор о комплексном развитии территории и принявшего меры по его реализации, обоснованный исключительно ссылками на компетенцию органа и порядок внесения изменений в генеральный план, основан на неверном толковании норм материального права.

Кроме того, суд кассационной инстанции исходил из решения арбитражного суда, которым признан недействительным (ничтожным) пункт 4.3 договора о комплексном развитии территории, предусматривающий прекращение договора в случае невнесения Думой

изменений в генеральный план, что свидетельствует о нарушении принципов правовой определенности и уважения собственности.

Указанные выводы кассационного суда являются ошибочными ввиду следующего.

Градостроительный кодекс Российской Федерации в части 1 статьи 65 устанавливает несколько видов комплексного развития территории: комплексное развитие территории жилой застройки, комплексное развитие территории нежилой застройки, комплексное развитие незастроенной территории, комплексное развитие территории по инициативе правообладателей.

Комплексное развитие территории по инициативе правообладателей осуществляется на основании договоров о комплексном развитии территории, заключаемых органами местного самоуправления с правообладателями земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества. Содержание договора определяется в соответствии со статьей 68 ГрК РФ (часть 3 статьи 70 ГрК РФ)

При этом для заключения договора с правообладателями в порядке, предусмотренном статьей 70 ГрК РФ, принятие решения о комплексном развитии не требуется. Сведения, подлежащие включению в решение о комплексном развитии территории, подлежат включению в такой договор (часть 4 статьи 70 ГрК РФ).

В договор о комплексном развитии территории среди прочего включаются: обязательство лица, заключившего договор, уполномоченных исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления по подготовке и представлению на утверждение исполнительному органу государственной власти или органу местного самоуправления в определенный договором срок документации по планировке территории комплексного развития в части, составляющей предмет договора, за исключением случая, предусмотренного частью 10 статьи 66 кодекса (пункт 5 части 4 статьи 68 ГрК РФ); обязательство исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления утвердить документацию по планировке территории, подлежащей комплексному развитию, срок его исполнения (пункт 7 части 4 статьи 68 ГрК РФ).

При этом статья 68 ГрК РФ не содержит указания на включение в договор комплексного развития территории условия о внесении изменений в генеральный план.

В решение о комплексном развитии территории включаются сведения, предусмотренные частью 1 статьи 67 ГрК РФ. Данная норма также не предусматривает указания на внесение изменений в генеральный план.

Исходя из изложенного, выводы кассационного суда о том, что договор о комплексном развитии территории по инициативе правообладателя является разновидностью решения о комплексном развитии территории, а также о безусловном изменении генерального плана при комплексном развитии территории по инициативе правообладателя, являются ошибочными.

Также следует отметить, что в случае осуществления комплексного развития территории в целях размещения объекта капитального строительства, подготовка документации по планировке территории, к которой относится проект планировки территории, является обязательной (пункт 7 части 3, часть 4 статьи 41 ГрК РФ).

Подготовка документации по планировке территории осуществляется в отношении территории, в которой предусматривается осуществление комплексного развития территории (статья 41¹ ГрК РФ).

Решения о подготовке документации по планировке территории принимаются самостоятельно лицами, с которыми заключены договоры о комплексном развитии территории (пункт 1 части 1.1 статьи 45 ГрК РФ).

Согласно частям 2 и 2.1 статьи 24 ГрК РФ в случае, если для реализации решения о комплексном развитии территории требуется внесение изменений в генеральный план поселения, генеральный план муниципального округа, генеральный план городского округа, для подготовки предложений о внесении таких изменений решение главы местной администрации поселения, муниципального округа, городского округа о подготовке предложений о внесении в генеральный план изменений не требуется. Такие изменения должны быть внесены в срок не позднее чем девяносто дней со дня утверждения проекта планировки территории в целях ее комплексного развития.

Таким образом, решению вопроса о внесении изменений в генеральный план в целях комплексного развития территории предшествует утверждение проекта планировки такой территории.

При этом, если для реализации решения о комплексном развитии территории требуется внесение изменений в генеральный план поселения, генеральный план муниципального округа, генеральный план городского округа, по решению главы местной администрации поселения, главы местной администрации муниципального округа, главы местной

администрации городского округа допускается одновременное проведение публичных слушаний и (или) общественных обсуждений по проектам, предусматривающим внесение изменений в генеральный план поселения, генеральный план муниципального округа, генеральный план городского округа, и по проекту документации по планировке территории, подлежащей комплексному развитию (часть 26 статьи 5¹ ГрК РФ).

В данном случае проект планировки территории, в отношении которой заключен договор о комплексном развитии, не утвержден, а следовательно, внесение изменений в генеральный план противоречит приведенному правовому регулированию.

Относительно компетенции Кировской городской Думы при принятии решения об отклонении проекта изменений в генеральный план судебная коллегия исходит из следующего.

Полномочия органов публичной власти в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований имеют дискреционный характер. Орган местного самоуправления при издании акта реализует свободу усмотрения, что обусловлено отсутствием и невозможностью нормативного определения изначально всех условий для принятия таких решений.

Вместе с тем проявление дискреционных полномочий органов местного самоуправления не предполагает произвольных действий данных органов.

В соответствии с пунктом 16 части 5 статьи 22 Устава муниципальное образование «Город Киров», принятого решением Кировской городской Думы от 29 июня 2005 года № 42/19, утверждение генерального плана развития города (в том числе, внесение в него изменений) относится к полномочиям Кировской городской Думы.

Вывод суда кассационной инстанции о том, что решение Кировской городской Думы об отклонении проекта внесения изменений в генеральный план принято без учета отношений, сложившихся между администрацией и обществом «Демант», и мер, направленных на реализацию проекта комплексного развития, является необоснованным. Указанное решение принято депутатами после состоявшихся обсуждений, было заслушано мнение представителей администрации и общества «Демант», учтена позиция прокуратуры города Кирова, которая в своих письмах обращала внимание на то, что не соблюдены расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности города объектами в области физической культуры и спорта и расчетные показатели максимально допустимого уровня

территориальной доступности таких объектов в данном микрорайоне, мнения граждан, негативно относящихся к изменению существующей функциональной зоны.

Кроме того, в рассматриваемом случае неурегулированным остался вопрос о финансировании объектов транспортной инфраструктуры, условие о котором являлось обязательным при решении вопроса о заключении договора о комплексном развитии территории.

В соответствии с Регламентом Кировской городской Думы, принятым решением Кировской городской Думы от 17 февраля 2021 года № 42/10, решения Кировской городской Думы принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов.

Депутаты Кировской городской Думы коллегиально проголосовали против изменения существующей функциональной зоны специализированной общественной застройки на функциональную зону застройки многоэтажными жилыми домами.

Суд кассационной инстанции, признавая незаконным решение Кировской городской Думы в части отказа во внесении изменений в генеральный план городского округа, фактически обязывает принять решение, против которого депутаты проголосовали на основании своего мнения и мнения представляемого ими населения города.

В силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлениях от 12 апреля 2002 года № 9-П и от 28 февраля 2012 года № 4-П, особым положением представительных органов в отношениях народного представительства обусловлены их самостоятельность в системе разделения властей и независимость их членов от чьих бы то ни было указаний, - депутаты связаны лишь Конституцией Российской Федерации и своей совестью (так называемый принцип свободного мандата).

Соответственно, реализация полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления основана на мандате, полученном в установленном законом порядке (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 года № 15-П).

Частью 13 статьи 24 ГрК РФ предусмотрено, что представительный орган местного самоуправления с учетом протокола общественных обсуждений или публичных слушаний, заключения о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний принимают решение об утверждении генерального плана или об отклонении проекта генерального

плана и о направлении главе местной администрации городского округа на доработку в соответствии с указанными протоколом и заключением.

Как указал Верховный Суд Российской Федерации в апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 20 июня 2018 года № 44-АПГ18-8, генеральный план (изменения в него) подлежит доработке в той части, в которой на публичных слушаниях или в заключении о результатах публичных слушаний высказаны предложения, замечания по проекту генерального плана (изменений в него).

В данном случае в протоколе публичных слушаний и в заключении о результатах публичных слушаний предложений не внесено. Однако это обстоятельство не лишает депутатов Кировской городской Думы права отклонить проект, основываясь на своем убеждении и мнении избирателей, полученном ими в ходе непосредственного общения в округах.

Причины, положенные в основу отклонения поставленного на обсуждение вопроса, в том числе озвученные при обсуждении вопроса на заседании в присутствии представителей общества «Демант», исключают произвольный характер решения административного ответчика, принятого в пределах полномочий, с соблюдением норм градостроительного законодательства, которые не содержат требований об обязательном принятии представительным органом только положительного решения по изменению документов градостроительного планирования. Права, свободы и законные интересы административного истца в области предпринимательской деятельности не нарушены, каких-либо ограничений по владению, распоряжению и пользованию земельными участками, находящимися в собственности общества «Демант», не возникло.

Выводы, изложенные в обжалуемом определении кассационного суда, основаны на неверном применении норм материального права, регулирующих возникшие отношения.

Таким образом, обжалуемое кассационное определение является незаконным, подлежит отмене, как принятое с существенным нарушением норм материального права, а решение суда первой инстанции и апелляционное определение – оставлению в силе.

Руководствуясь статьями 327, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

кассационное определение судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 9 декабря 2025 года отменить.

Решение Первомайского районного суда г. Кирова от 10 июля 2025 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Кировского областного суда от 25 сентября 2025 года оставить в силе.

Председательствующий

В.Н. Александров

Судьи

И.Д. Абакумова

Г.Г. Кирейкова