



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 32-АПГ16-3

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

31 марта 2016 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе  
председательствующего Александрова В.Н.,  
судей Абакумовой И.Д. и Меркулова В.П.  
при секретаре Барулевой О.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Анощенкова А. [REDACTED] А. [REDACTED] о признании не действующим с 6 октября 2015 г. Правил землепользования и застройки муниципального образования город Балаково Балаковского муниципального района, утвержденных решением Совета муниципального образования город Балаково второго созыва от 23 сентября 2011 г. № 311, в части установления для земельного участка с кадастровым номером 64:40:020206:108, расположенного по адресу: г. Балаково, в границах ул. 30 лет Победы, ул. Трнавская, пр. Энергетиков, ул. Проспект Героев, территориальной зоны Ж-1 (многоэтажная жилая застройка)

по апелляционной жалобе Совета муниципального образования город Балаково на решение Саратовского областного суда от 26 ноября 2015 г., которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., объяснения Совета муниципального образования город Балаково Шароновой О.А., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, Анощенкова А.А., возражавшего против удовлетворения апелляционной

жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Журавлевой Н.М., полагавшей решение суда не подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

решением Совета муниципального образования город Балаково второго созыва (далее – Совет г. Балаково) от 23 сентября 2011 г. № 311 утверждены Правила землепользования и застройки муниципального образования город Балаково Балаковского муниципального района (далее – Правила землепользования и застройки г. Балаково).

Решением Совета г. Балаково от 6 октября 2015 г. № 200 «О заключениях публичных слушаний. О внесении изменений в Правила землепользования и застройки муниципального образования город Балаково Балаковского муниципального района» (далее – решение Совета г. Балаково № 200) приняты к сведению заключения публичных слушаний, в частности по вопросу проекта планировки территории, расположенной по адресу: г. Балаково, в границах ул. 30 лет Победы, ул. Трнавская, пр. Энергетиков, ул. Проспект Героев (пункт 1), и о внесении изменений в Правила землепользования и застройки г. Балаково. Также названным решением внесены изменения в графическую часть Правил землепользования и застройки г. Балаково (пункт 2). Согласно приложению № 1 к решению Совета г. Балаково № 200 территориальная зона земельного участка с кадастровым номером 64:40:020206:108, расположенного по адресу: г. Балаково, в границах ул. 30 лет Победы, ул. Трнавская, пр. Энергетиков, ул. Проспект Героев, изменена с зоны Р-1 (рекреационная территория) на зону Ж-1 (многоэтажная жилая застройка).

Анощенко А.А. обратился в Саратовский областной суд с административным иском (с учетом изменения в порядке статьи 46 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предмета иска) о признании не действующими с 6 октября 2015 г. Правил землепользования и застройки г. Балаково в редакции Решения Совета г. Балаково № 200, в части установления для земельного участка с кадастровым номером 64:40:020206:108, расположенного по адресу: г. Балаково, в границах ул. 30 лет Победы, ул. Трнавская, пр. Энергетиков, ул. Проспект Героев, территориальной зоны Ж-1 (многоэтажная жилая застройка).

В обоснование заявленных требований Анощенко А.А. указал, что Правила землепользования и застройки г. Балаково в оспариваемой части противоречат положениям статей 3, 31 и 33 Градостроительного кодекса Российской Федерации и Генеральному плану муниципального образования город Балаково до 2025 года (далее – Генеральный план г. Балаково), согласно которому указанный земельный участок входит в территорию рекреационного назначения. По мнению административного истца, Правила землепользования и застройки г. Балаково в оспариваемой части нарушают

его право на благоприятную окружающую среду и, следовательно, должны быть признаны не действующими с момента принятия решения Совета г. Балаково № 200.

Решением Саратовского областного суда от 26 ноября 2015 г. административное исковое заявление Анощенкова А.А. удовлетворено.

В апелляционной жалобе Совет г. Балаково просит решение суда отменить ввиду неправильного определения обстоятельств, имеющих значение для административного дела, недоказанности установленных судом первой инстанции обстоятельств, неправильного применения норм материального права и норм процессуального права и принять новое решение об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Относительно доводов, изложенных в апелляционной жалобе, прокурором Саратовской области и Анощенковым А.А. поданы 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.

В соответствии с пунктом «д» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Статьей 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) предусмотрено, что законодательство о градостроительной деятельности состоит из 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 ГрК РФ.

В соответствии с пунктом 20 части 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пунктом 3 части 1 статьи 8 ГрК РФ утверждение правил землепользования и застройки городского поселения является вопросом местного значения городского поселения и относится к полномочиям органов местного самоуправления поселений в области градостроительной деятельности.

Согласно части 1 статьи 33 ГрК РФ внесение изменений в правила землепользования и застройки осуществляется в порядке, предусмотренном статьями 31 и 32 Кодекса.

Процедура подготовки проекта правил землепользования и застройки включает в себя принятие главой местной администрации решения о подготовке проекта и утверждение состава и порядка деятельности комиссии по подготовке проекта (далее – Комиссия) (части 5, 6 статьи 31 ГрК РФ),

официальную публикацию сообщения о принятии такого решения (часть 7 статьи 31 ГрК РФ), проверку проекта органом местного самоуправления на соответствие требованиям технических регламентов, документам территориального планирования (часть 9 статьи 31 ГрК РФ), направление проекта главе муниципального образования для принятия решения о проведении публичных слушаний либо в комиссию на доработку (части 10, 11 статьи 31 ГрК РФ), проведение Комиссией публичных слушаний по проекту (части 12, 13, 14 статьи 31 ГрК РФ), внесение Комиссией изменений в проект с учетом результатов таких слушаний и представление его главе местной администрации (часть 15 статьи 31 ГрК РФ), который должен принять решение о направлении указанного проекта в представительный орган местного самоуправления или об отклонении проекта и о направлении его на доработку с указанием даты его повторного представления (часть 16 статьи 31 ГрК РФ).

Обязательными приложениями к проекту правил землепользования и застройки являются протоколы публичных слушаний по указанному проекту и заключение о результатах таких публичных слушаний (часть 15 статьи 31, часть 1 статьи 32 ГрК РФ).

Правила землепользования и застройки утверждаются представительным органом местного самоуправления и подлежат опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещаются на официальном сайте поселения (части 1–3 статьи 32 ГрК РФ).

Муниципальное образование город Балаково является муниципальным образованием со статусом городского поселения (статья 1 Устава муниципального образования г. Балаково).

Утверждение правил землепользования и застройки относится к полномочиям представительного органа муниципального образования – Совета г. Балаково (пункт 24 части 2 статьи 18 Устава муниципального образования г. Балаково).

Как следует из материалов дела, этапы процедуры подготовки проекта изменений в Правила землепользования и застройки г. Балаково и их утверждения соблюдены. Решение Совета г. Балаково № 200 официально опубликовано 7 октября 2015 г. в бюллетене «Вестник Совета муниципального образования город Балаково» № 8 (51).

Таким образом, муниципальный правовой акт, которым внесены оспариваемые изменения в Правила землепользования и застройки г. Балаково, принят уполномоченным органом в пределах его компетенции и опубликован в установленном законом порядке.

Удовлетворяя административное исковое заявление, суд первой инстанции указал, что Правила землепользования и застройки г. Балаково в оспариваемой части противоречат нормативным правовым актам большей юридической силы.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает, что данный вывод является правильным, а доводы апелляционной жалобы подлежат отклонению в силу следующего.

В соответствии со статьей 1 ГрК РФ градостроительная деятельность – это деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений. Под территориальным планированием понимается планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения.

Территориальное планирование 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 (часть 1 статьи 9 ГрК РФ).

Устойчивое развитие территорий, согласно статье 1 ГрК РФ, – это обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений.

Документы территориального планирования в силу прямого указания части 3 статьи 9 ГрК РФ являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений.

К документам территориального планирования муниципальных образований, в частности, относится генеральный план поселения (пункт 2 части 1 статьи 18 ГрК РФ).

Генеральные планы поселений, генеральные планы городских округов утверждаются на срок не менее чем двадцать лет (часть 11 статьи 9 ГрК РФ).

Правила землепользования и застройки являются документом градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в

него изменений. Под градостроительным зонированием понимается зонирование территорий муниципальных образований 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 (статья 1 ГрК РФ).

Согласно пункту 1 части 1 статьи 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.

При этом подготовка проекта правил землепользования и застройки осуществляется с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования, с учетом требований технических регламентов, результатов публичных слушаний и предложений заинтересованных лиц (часть 3 статьи 31 ГрК РФ).

При подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются с учетом функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных генеральным планом поселения (за исключением случая, установленного частью 6 статьи 18 названного кодекса), генеральным планом городского округа, схемой территориального планирования муниципального района (пункт 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ).

По смыслу приведенных выше норм ГрК РФ, территориальное планирование, как и градостроительное зонирование, преследует единую цель обеспечения устойчивого развития территорий. Вместе с тем документы территориального планирования определяют назначение территорий для достижения названной цели, а правила землепользования и застройки разрабатываются для создания условий по ее достижению исходя из назначения территорий. Таким образом, положениями ГрК РФ закреплён принцип первичности генерального плана поселения как основополагающего документа территориального планирования, определяющего стратегию градостроительного развития территорий и содержащего в себе долгосрочные ориентиры их развития, перед правилами землепользования и застройки.

Как следует из материалов дела, решением Совета муниципального образования город Балаково от 29 октября 2010 г. № 217 утверждён Генеральный план г. Балаково, согласно которому земельный участок с кадастровым номером 64:40:020206:108, расположенный по адресу: г. Балаково, в границах ул. 30 лет Победы, ул. Трнавская, пр. Энергетиков, ул. Проспект Героев, находится в функциональной зоне рекреационного назначения.

В Правилах землепользования и застройки г. Балаково, действовавших до внесения изменений решением Совета г. Балаково № 200, указанный

земельный участок относился к территориальной зоне Р-1 (рекреационная территория).

Решением Совета г. Балаково № 200 внесены изменения в графическую часть Правил землепользования и застройки г. Балаково, согласно которым территориальная зона указанного земельного участка изменена с зоны Р-1 (рекреационная территория) на зону Ж-1 (многоэтажная жилая застройка). При этом в деле отсутствуют доказательства внесения корреспондирующих изменений в Генеральный план г. Балаково.

Следовательно, при подготовке указанных изменений в Правила землепользования и застройки г. Балаково органом местного самоуправления в нарушение требований части 9 статьи 31 ГрК РФ не осуществлена проверка проекта изменений на соответствие требованиям генерального плана поселения. Отнесение земельного участка с кадастровым номером 64:40:020206:108, расположенного по адресу: г. Балаково, в границах ул. 30 лет Победы, ул. Трнавская, пр. Энергетиков, ул. Проспект Героев, к зоне Ж-1 (многоэтажная жилая застройка) осуществлено без учета функциональной зоны, в которой расположен названный участок, согласно генеральному плану поселения.

Отклоняется ссылка апелляционной жалобы на статью 21 Правил землепользования и застройки г. Балаково, согласно которой после введения в действие указанных правил ранее утвержденный Генеральный план г. Балаково, а также документация по планировке территории действуют в части, не противоречащей названным правилам.

Суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу, что статья 21 Правил землепользования и застройки г. Балаково противоречит изложенным выше положениям ГрК РФ и не подлежит применению при рассмотрении административного дела, что соответствует части 2 статьи 15 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Судебная коллегия также отклоняет довод апелляционной жалобы о том, что Правилами землепользования и застройки г. Балаково в оспариваемой части не нарушаются права, свободы и законные интересы административного истца. Суд первой инстанции, принимая во внимание правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации о целях регламентации градостроительной деятельности (определение от 15 июля 2010 г. № 931-О-О), а также исходя из обстоятельств, установленных вступившим в законную силу решением Балаковского районного суда Саратовской области от 19 июня 2015 г. по делу № 2-2717 (2)/2015, пришел к обоснованному выводу, что земельный участок с кадастровым номером 64:40:020206:108 используется жителями г. Балаково, в том числе Анощенковым А.А., в рекреационных целях.

Таким образом, выводы суда первой инстанции соответствуют установленным по делу обстоятельствам, являются законными и обоснованными, оснований для отмены решения суда, предусмотренных

статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, не имеется.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 174, 177, 307, 309 и 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

**определила:**

решение Саратовского областного суда от 26 ноября 2015 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Совета муниципального образования город Балаково – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи