



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 57-АПГ17-3

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

25 мая 2017 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 Дарькине А.О.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Гнусарёвой Е. В. об оспаривании в части решения Совета депутатов города Белгорода от 26 сентября 2006 г. № 335 «О генеральном плане развития городского округа «Город Белгород» до 2025 года» по апелляционному представлению прокурора Белгородской области на решение Белгородского областного суда от 23 января 2017 г., которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., объяснения Гнусарёвой Е.В. и её представителя по доверенности Захарова В.Д., возражавших против доводов апелляционного представления, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Рыжкова М.И., полагавшего решение суда подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Гнусарёва Е.В. обратилась в суд с уточнённым административным исковым заявлением о признании не действующим решения Совета депутатов города Белгорода от 26 сентября 2006 г. № 335 «О генеральном плане развития городского округа «Город Белгород» до 2025 года» (далее – Генеральный план) в части установления в графической части схемы транспортной инфраструктуры Генерального плана сквозного проезда с ул. Урожайной на ул. Железнякова через ул. Челюскинцев (далее также – сквозной проезд).

Решением Белгородского областного суда от 23 января 2017 г. заявленные требования удовлетворены.

В апелляционном представлении прокурор Белгородской области просит

отменить судебный акт, как постановленный с нарушением норм материального и процессуального права, и принять новое решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления.

Совет депутатов г. Белгорода поддержал доводы апелляционного представления.

Относительно доводов, изложенных в апелляционном представлении, административным истцом представлены возражения.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации рассмотрела апелляционное представление 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», пункту 1 части 1 статьи 8, пункту 3 части 1 статьи 18, части 1 статьи 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) утверждение генерального плана городского округа относится к вопросам местного значения городского округа, по которым принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить ГрК РФ. Генеральный план городского округа является документом территориального планирования муниципального образования, который утверждается представительным органом местного самоуправления городского округа.

Содержание генерального плана городского округа, порядок его подготовки и утверждения, особенности согласования проекта генерального плана городского округа предусмотрены статьями 23, 24 и 25 ГрК РФ.

Как правильно установлено судом первой инстанции, Генеральный план принят уполномоченным органом в рамках предоставленной компетенции с соблюдением формы принятия нормативного правового акта, порядка его принятия и утверждения, и по этим основаниям не оспаривается.

Удовлетворяя административное исковое заявление Гнусарёвой Е.В. и признавая оспариваемый акт недействующим, суд первой инстанции руководствовался частью 5 статьи 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», пунктом 4 части 1 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации. Однако деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных населённых пунктов, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, регламентируется законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности.

Так, частью 1 статьи 3 ГрК РФ предусмотрено, что 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.

Как следует из системного анализа положений ГрК РФ, генеральный план представляет собой основополагающий документ территориального планирования, определяющий стратегию градостроительного развития территорий и условия формирования среды жизнедеятельности, и содержит долгосрочные ориентиры их развития. При этом действующее градостроительное законодательство не содержит норм, обязывающих органы власти при принятии генерального плана городского округа определять функциональные зоны в соответствии с фактическим использованием территории, поскольку генеральный план несёт функцию определения назначения территории исходя из планов развития территории городского округа в целом и не направлен на фиксацию существующего положения. Отнесение региональным законодателем территории к определённой функциональной зоне само по себе не свидетельствует о нарушении прав граждан на благоприятную среду. Кроме того, в соответствии с пунктом 16 статьи 24 ГрК РФ заинтересованные физические и юридические лица не лишены возможности обратиться к главе местной администрации городского округа с предложениями внести изменения в генеральный план. Процедура внесения изменений в генеральный план чётко обозначена статьями 9, 24 и 25 ГрК РФ и является идентичной процедуре принятия генерального плана.

Судебная коллегия считает ошибочным, основанным на неправильном толковании норм материального права и неправильном определении обстоятельств, имеющих значение для дела, вывод суда о нарушении прав административного истца указанием в схеме транспортной инфраструктуры Генерального плана на наличие сквозного проезда, часть которого вошла в состав земельного участка, принадлежащего на праве общей долевой собственности собственникам помещений в многоквартирном доме, а также о том, что такое указание фактически свидетельствует об изъятии земельного участка под автомобильной дорогой.

Регламентация градостроительной деятельности, как указывает Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 28 марта 2017 г. № 10-П, имеющая целью в первую очередь обеспечение комфортных и благоприятных условий проживания, комплексный учёт потребностей населения и устойчивое развитие территорий, необходима также для согласования государственных, общественных и частных интересов в данной области.

Так, согласно части 1 статьи 9 ГрК РФ 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 учёта интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Данной нормой корреспондирует статья 2 ГрК РФ, предусматривающая, что одними из принципов функционирования правовых механизмов и норм

градостроительного законодательства являются обеспечение сбалансированного учёта экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности и обеспечение участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечения свободы такого участия.

Из совокупного анализа приведённых норм в системном единстве следует, что с учётом необходимости гармоничного развития территорий документы территориального планирования 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 устойчивым развитием территорий муниципальных образований, сохранением окружающей среды и объектов культурного наследия, которые могут вступать в объективное противоречие с интересами собственников.

В своей прецедентной практике 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.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации любая дифференциация правового регулирования, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов права, должна осуществляться с соблюдением требований Конституции Российской Федерации, в том числе вытекающих из принципа равенства (части 1 и 2 статьи 19), в силу которых различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для этих целей правовые средства соразмерны им (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 г. № 6-П, от 15 октября 2012 г. № 21-П).

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. При этом реализация этой цели осуществляется в рамках закреплённых в законодательстве гарантий и механизмов защиты прав собственников, к которым в частности относится механизм компенсации причинённого ущерба.

Принимая во внимание изложенное, ссылка в решении суда на положения жилищного законодательства и на распоряжение администрации г. Белгорода от 15 ноября 2013 г. № 3235 об уточнении местоположения границ земельного участка под многоквартирным жилым домом по ул. Железняка, д. 20 (далее – Распоряжение № 3235), не могла служить поводом к удовлетворению

административного искового заявления Гнусарёвой Е.В., поскольку как усматривается из материалов дела, перечень автомобильных дорог общего пользования местного значения городского округа г. Белгорода утверждён постановлением администрации г. Белгорода от 7 августа 2013 г. № 181, в число которых входит ул. Челюскинцев, на момент принятия администрацией Распоряжения № 3235 какие-либо изменения в принятый и утверждённый в соответствии с требованиями закона Генеральный план либо в данный перечень не вносились, сквозной проезд существовал.

Таким образом, установление в графической части схемы транспортной инфраструктуры Генерального плана сквозного проезда с ул. Урожайной на ул. Железнякова через ул. Челюскинцев не противоречит действующему законодательству и направлениям развития городского округа «Город Белгород», предусмотренным Генеральным планом.

Учитывая, что судом неправильно применены нормы материального права, Судебная коллегия полагает необходимым вынести по делу новое решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления Е.В. Гнусарёвой.

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

определила:

решение Белгородского областного суда от 23 января 2017 г. отменить, вынести новое решение, которым в удовлетворении административного искового заявления Гнусарёвой Е. [] В [] о признании не действующим решения Совета депутатов города Белгорода от 26 сентября 2006 г. № 335 «О генеральном плане развития городского округа «Город Белгород» до 2025 года» в части установления в графической части схемы транспортной инфраструктуры Генерального плана сквозного проезда с ул. Урожайной на ул. Железнякова через ул. Челюскинцев ~~отказать~~.

Председательствующий

Судьи