



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 18-КАД24-71-К4

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

5 февраля 2025 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,

судей Абакумовой И.Д. и Николаевой О.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационные жалобы городской Думы Краснодара и администрации муниципального образования город Краснодар на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 28 ноября 2023 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 16 апреля 2024 г. по делу № 3а-531/2023 по административному исковому заявлению Карпова Сергея Владимировича о признании частично недействующими решений городской Думы Краснодара от 2 сентября 2020 г. № 100 (п. 1) «О генеральном плане муниципального образования город Краснодар», от 30 января 2007 г. № 19 (п. 6) «Об утверждении Правил землепользования и застройки на территории муниципального образования город Краснодар» (в редакции решения от 22 июля 2021 г. № 17 (п. 19).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., выслушав мнение представителя городской Думы Краснодара по доверенности Наконечного Г.А., поддержавшего доводы кассационной жалобы, пояснения прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., поддержавшего доводы кассационной

жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

решением городской Думы Краснодара от 2 сентября 2020 г. № 100 (п. 1) утвержден генеральный план муниципального образования город Краснодар (далее – Генеральный план), согласно которому земельные участки с кадастровыми номерами [REDACTED] и [REDACTED] (далее также – земельные участки) отнесены к функциональной зоне озелененных территорий специального назначения.

Также решением городской Думы Краснодара от 30 января 2007 г. № 19 (п. 6) утверждены правила землепользования и застройки муниципального образования город Краснодар (далее – Правила землепользования и застройки).

В указанное решение внесены изменения в соответствии с решением городской Думы Краснодара от 22 июля 2021 г. № 17 (п. 19), согласно которым земельные участки отнесены к территориальной зоне С-3 – зоне зеленых насаждений специального назначения.

Карпов С.В., являющийся собственником земельных участков с кадастровыми номерами [REDACTED] [REDACTED], относящихся к категории земель – «земли населенных пунктов» с видом разрешенного использования «размещение административных зданий» и «объекты торговли (торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы), обеспечение занятий спортом в помещениях; для размещения объектов торговли» соответственно, расположенных по адресу: г. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] обратился в суд с административным иском о признании недействующими решений городской Думы Краснодара от 2 сентября 2020 г. № 100 (п. 1) «О генеральном плане муниципального образования г. Краснодар» в части отнесения земельных участков с кадастровыми номерами [REDACTED] к функциональной зоне «Зона озелененных территорий специального назначения», от 30 января 2007 г. № 19 (п. 6) «Об утверждении Правил землепользования и застройки на территории муниципального образования город Краснодар» (в редакции решения от 22 июля 2021 г. № 17 (п. 19) в части отнесения указанных выше земельных участков к территориальной зоне С-3 «Зеленые насаждения специального назначения».

В обоснование заявленных требований Карпов С.В. указал, что согласно ранее выданным градостроительным планам земельных участков оба участка расположены в зоне ОД.2 – общественно-деловой зоне местного значения. Оспариваемые нормы Генерального плана и Правил землепользования и

застройки создают неопределенность правового режима земельных участков, препятствуют их использованию по целевому назначению, в том числе в порядке, предусмотренном частью 8 статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), что нарушает его права и законные интересы.

Решением Краснодарского краевого суда от 18 июля 2023 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 28 ноября 2023 г. решение Краснодарского краевого суда от 18 июля 2023 г. отменено с принятием по делу нового решения об удовлетворении административного иска.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 16 апреля 2024 г. апелляционное определение оставлено без изменения.

В кассационных жалобах, поданных в Верховный Суд Российской Федерации, городская Дума Краснодара и администрация муниципального образования город Краснодар просят отменить принятые по делу судебные акты судов апелляционной и кассационной инстанций, ссылаясь на неправильное применение судами норм материального права.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, и определением от 13 января 2024 г. кассационные жалобы переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В соответствии с частью 3 статьи 323, частью 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ) кассационная жалоба, представление подлежат передаче для рассмотрения в судебном заседании судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации, если изложенные в них доводы подтверждают наличие существенных нарушений норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает, что при рассмотрении дела судами апелляционной и кассационной инстанций допущены нарушения такого характера.

Отказывая в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции исходил из того, что оспариваемые в части Генеральный план и Правила землепользования и застройки приняты уполномоченным органом с соблюдением требований законодательства к форме нормативных правовых актов, порядку принятия и введения их в действие.

Проверяя содержание оспариваемых решений на предмет их соответствия нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд первой инстанции пришел к выводу об отсутствии противоречий действующему правовому регулированию, в связи с чем основания для удовлетворения заявленных требований не усмотрел.

Отменяя решение суда первой инстанции, суд апелляционной инстанции, с выводом которого согласился суд кассационной инстанции, указал, что приведенные административным ответчиком при принятии оспариваемых нормативных актов обоснования связаны с изложением общей концепции озеленения всего муниципального образования, не подтверждающей необходимость установления конкретной специализированной зоны в районе земельных участков истца, что в отсутствие надлежащего подтверждения функционального назначения территории в Генеральном плане указывает на несоответствие установленного в Правилах землепользования и застройки зонирования нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. Кроме того, градостроительный регламент территориальной зоны С-3 (зеленые насаждения специального назначения) Правил землепользования и застройки направлен на использование находящихся в ее пределах земельных участков преимущественно для целей включения их в состав территорий общего пользования (код 12.0), что не соответствует содержанию территориальной зоны защитного озеленения, установленной не для целей общего пользования, а для обеспечения охранной или защитной функций от негативного воздействия объектов на здоровье человека и окружающую среду.

Между тем судами апелляционной и кассационной инстанций не учтено следующее.

Правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды определяются Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». В соответствии с его статьей 61 зеленый фонд городских поселений представляет собой совокупность территорий, на которых расположены лесные и иные насаждения, в том числе в зеленых зонах, лесопарковых зонах, и других озелененных территорий в границах этих поселений. Государственное регулирование в области охраны

зеленого фонда городских и сельских поселений осуществляется в соответствии с законодательством.

В соответствии с Правилами создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации (МДС 13-5.2000), утвержденными приказом Госстроя России от 15 декабря 1999 г. № 153, выделяются несколько категорий озелененных территорий, одной из которых являются озелененные территории специального назначения: санитарно-защитные, водоохранные, защитно-мелиоративные зоны, кладбища, насаждения вдоль автомобильных и железных дорог, питомники. Расчет потребности в озелененных территориях данной категории производится с учетом их функционального назначения.

Зеленые насаждения специального назначения несут рекреационную нагрузку и функцию защиты от шума и выхлопных газов.

В соответствии с пунктом 9.2 Свода правил СП 276.1325800.2016 «Здания и территории. Правила проектирования защиты от шума транспортных потоков», утвержденного приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 3 декабря 2016 г. № 893/пр, при проектировании участков транспортных дорог, проходящих в непосредственной близости от жилых, общественно-деловых и рекреационных зон, требующих защиты от шума, следует предусматривать применение в первую очередь организационно-планировочных мероприятий, которые при небольших финансовых затратах могут дать заметный шумозащитный эффект. К таким мероприятиям относится в том числе сохранение существующих зеленых массивов или проектирование шумозащитных полос зеленых насаждений.

По смыслу приведенных норм создание зеленых зон, лесопарковых зон и других озелененных городских территорий осуществляются в соответствии с генеральным планом городского округа и правилами землепользования и застройки и режимом их использования. Градостроительные решения не могут приниматься произвольно, они должны учитывать совокупность всех факторов (социальных, экономических, экологических) в целях устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, учета всех интересов граждан, а также публичных интересов.

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 учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Из анализа положений пункта 5 статьи 1, частей 1, 11, 12 статьи 9, пункта 3 части 1 статьи 18, части 3 статьи 23 ГрК РФ следует, что генеральный план является документом территориального долгосрочного планирования, определяющим назначение территорий, в частности посредством установления функциональных зон, для которых определены границы и функциональное назначение.

Генеральный план, являясь документом территориального планирования, определяет планы развития территории в целом и не направлен на фиксацию существующего положения. Статья 23 ГрК РФ не содержит норм, предусматривающих при формировании функциональных зон требование отражать фактическое землепользование в границах указанных зон.

В соответствии с частью 6 статьи 23 ГрК РФ к генеральному плану прилагаются материалы по его обоснованию в текстовой форме и в виде карт.

В силу части 7 статьи 23 ГрК РФ материалы по обоснованию генерального плана в текстовой форме должны содержать среди прочего сведения об утвержденных документах стратегического планирования, указанных в части 5.2 статьи 9 Кодекса, о национальных проектах, об инвестиционных программах субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса, о решениях органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающих создание объектов местного значения; утвержденные документами территориального планирования субъекта Российской Федерации сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения на территориях поселения, муниципального округа, городского округа объектов регионального значения, их основные характеристики, местоположение, а также обоснование выбранного варианта размещения данных объектов на основе анализа использования этих территорий, возможных направлений их развития и прогнозируемых ограничений их использования.

Из материалов дела следует, что в обоснование Генерального плана в части установления функциональной зоны «Зона озелененных территорий специального назначения» положена стратегия инвестиционного развития муниципального образования город Краснодар до 2030 года, утвержденная решением городской Думы Краснодара от 24 февраля 2011 г. № 8 (п.8) (далее – Стратегия), в подпункте «е» пункта 5.2 которой указано на необходимость проведения работ по сохранению и воспроизводству зеленого пояса города

и увеличения числа озелененных территорий в связи с их недостаточностью согласно местным нормативам градостроительного проектирования, утвержденным решением городской Думы Краснодара от 19 июля 2012 г. № 32 (п.13).

Кроме того, при подготовке Генерального плана учитывалось постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 16 июля 2019 г. № 1219-П «О мерах, принимаемых органами местного самоуправления в Краснодарском крае по сохранению зеленых зон, и о ходе исполнения Закона Краснодарского края «Об охране зеленых насаждений в Краснодарском крае», а также приказ Минэкономразвития России от 9 января 2018 г. № 10 «Об утверждении Требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения и о признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 7 декабря 2016 г. № 793», подпунктом «а» пункта 139.3 раздела XV «Охрана окружающей среды» которого предусмотрено создание такого типа функциональной зоны Генерального плана как «озелененная территория специального назначения» для территории муниципального образования.

В данном случае необходимость отнесения территории, на которой расположен земельный участок, к зоне озелененных территорий специального назначения была обусловлена размещением объекта регионального значения – транспортной магистрали Краснодар – Ейск, прилегающей к земельным участкам, – и расположением в непосредственной близости территории садоводческих товариществ, требующей защиты от шума и выхлопных газов.

Таким образом, уполномоченные органы, утверждая Генеральный план, действовали в полном соответствии с установленной компетенцией и в целях соблюдения баланса частных и публичных интересов, реализуя перечисленные выше правовые нормы федерального и краевого законодательства, выполняя приоритетные задачи территориального планирования, в том числе по сохранению окружающей среды, повышению привлекательности и рекреационного потенциала города, а также в соответствии с нормативными правовыми актами, определяющими стратегию развития муниципального образования город Краснодар.

В целях обеспечения комфортной окружающей среды в населенных пунктах, благоприятных условий жизни, транспортной доступности и удобства расположения образовательных, медицинских учреждений, организаций торговли, культуры, физкультурно-спортивных и других организаций градостроительным законодательством предусмотрены на стадиях утверждения

и реализации актов территориального планирования (в том числе генеральных планов) и градостроительного зонирования (правил землепользования и застройки) механизмы, обеспечивающие согласованность положений данных актов между собой.

Генеральный план городского округа 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 (часть 3 статьи 9, пункт 2 части 1 статьи 18 ГрК РФ). Так, при подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются с учетом функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных генеральным планом городского округа (пункт 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ).

Указанные нормативные положения во взаимной связи с нормами части 12 статьи 9, части 1 статьи 36 ГрК РФ и пункта 2 статьи 7 ЗК РФ позволяют сделать вывод, что установление территориальных зон конкретизирует положения документов территориального планирования в целях определения правового режима использования земельных участков, не изменяя при этом назначение территории, отнесенной к функциональным зонам.

Данный подход закреплен в части 1 статьи 34 ГрК РФ, согласно которой границы территориальных зон устанавливаются с учетом как сложившейся планировки территории и существующего землепользования, так и с учетом функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных генеральным планом городского округа.

При этом несоответствие правил землепользования и застройки муниципального образования генеральному плану является основанием для рассмотрения вопроса о приведении их в соответствие с указанным документом территориального планирования (часть 15 статьи 35 ГрК РФ). Реализация указанной нормы была осуществлена городской Думой Краснодара путем принятия 22 июля 2021 г. изменений в Правила землепользования и застройки.

Согласно оспариваемым Правилам землепользования и застройки территориальная зона С-3 «Зеленые насаждения специального назначения» предназначена для выполнения охранной или защитной функции (посадки на улицах, вдоль автомобильных дорог, озелененные территории санитарно-защитных и водоохранных зон, кладбищ и т.п.), что соответствует функционалу территории, определенному для спорной территории Генеральным планом.

Следует отметить, что градостроительное и земельное законодательство не предусматривает безусловного сохранения правового режима

существующего землепользования для земельных участков, вид разрешенного использования которых не соответствует градостроительному регламенту. Согласование частных и публичных интересов обеспечивается положениями части 8 статьи 36 ГрК РФ, согласно которым имеется возможность эксплуатации таких 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.

Таким образом, выводы суда первой инстанции о правомерном установлении территориальной зоны зеленых насаждений специального назначения соответствуют приведенным нормативным положениям.

В связи с изложенным Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу, что судами апелляционной и кассационной инстанций допущены существенные нарушения норм материального права, без устранения которых невозможна защита охраняемых законом публичных интересов, что служит основанием для отмены апелляционного определения судебной коллегии по административным делам Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 28 ноября 2023 г. и кассационного определения судебной коллегии по административным делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 16 апреля 2024 г. с оставлением в силе решения суда первой инстанции.

Руководствуясь статьями 328 – 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 28 ноября 2023 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 16 апреля 2024 г. отменить, оставить в силе решение Краснодарского краевого суда от 18 июля 2023 г.

Председательствующий

Судьи