

107

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Судебная коллегия по административным делам Московского областного суда в составе

председательствующего Брыкова И.И.,  
судей Соколовой Н.М., Сухановой И.Н.,  
при помощнике судьи Тетюхиной Н.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании 13 мая 2020 г. административное дело по апелляционной жалобе Дедовой Любови Николаевны на решение Чеховского городского суда Московской области от 9 декабря 2019 г. по её административному исковому заявлению о признании незаконным постановления администрации сельского поселения Баранцевское Чеховского муниципального района Московской области от 17 мая 2012 г. № 61 «Об утверждении проекта планировки территории», заслушав доклад судьи Соколовой Н.М., объяснения участвующих в деле лиц, заключение прокурора Ищенко Е.И.,

у с т а н о в и л а :

постановлением администрации сельского поселения Баранцевское Чеховского муниципального района Московской области от 17 мая 2012 г. № 61 утвержден проект планировки территории СНТ «Дубки+», расположенном на земельном участке площадью 51 691 га (по фактическому пользованию), по адресу: Московская область, Чеховский район, в районе д. Васькино, ДНТ «Дубки+», категория земель – земли сельскохозяйственного назначения; площадь земель общего пользования 63 710 кв.м; площадь земельных участков для дачного строительства 453 200 кв.м; 259 земельных участков; площадь участков от 523 кв.м до 3 377 кв.м (т. 1, л.д. 15-16).

Дедова Л.Н. обратилась в суд административным иском о признании недействующим названного постановления со дня его принятия, ссылаясь на то, что данное постановление нарушает её права и законные интересы в части пользования и распоряжения предоставленными ей на праве собственности земельными участками, издано с нарушением установленного законом порядка и процедуры принятия нормативных правовых актов.

Решением Чеховского городского суда Московской области от 9 декабря 2019 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе административный истец просит решение суда отменить.

СНТ «Дубки+» в письменном отзыве на апелляционную жалобу просит решение суда оставить без изменения.

В судебное заседание суда апелляционной инстанции администрация городского округа Чехов Московской области, извещенная о

времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы в установленном законом порядке, своего представителя не направила. Судебная коллегия в соответствии с частью 5 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации полагает возможным рассмотреть дело в отсутствие не явившегося лица.

Изучив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и письменного отзыва на жалобу, выслушав объяснения Дедовой Л.Н., её представителя – Суркова Л.В., поддержавших доводы апелляционной жалобы, представителей СНТ «Дубки+» – Берштайнис Т.В., Воробьева В.В., возражавших против удовлетворения апелляционной жалобы, а также заключение прокурора Ищенко Е.И., полагавшей решение суда отменить, принять новое решение об отказе в удовлетворении административного иска, судебная коллегия признает обжалуемое решение подлежащим отмене.

Согласно пункту 4 части 2 статьи 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для отмены или изменения судебных актов в апелляционном порядке является нарушение или неправильное применение норм материального права или норм процессуального права.

Суд, разрешая заявленное требование, рассмотрел заявленное требование по правилам главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, признав, что оспариваемый правовой акт не является нормативным, так как не обладает нормативными признаками, определенными в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», и пришел к выводу о пропуске административным истцом трехмесячного срока обращения в суд, установленного частью 1 статьи 219 названного Кодекса.

Судебная коллегия признает выводы суда, основанными на неправильном применении норм процессуального права, так как оспариваемое постановление содержит предписание, направленное на регулирование земельных и градостроительных правоотношений, адресуемое неопределенному кругу лиц, устанавливает расположение образованного СНТ «Дубки+», то есть относится к нормативным правовым актам органа местного самоуправления (носит нормативный характер), и оснований для рассмотрения дела по правилам главы 22 КАС РФ, применения положений с пропуске административным истцом трехмесячного срока обращения в суд не имелось.

Частью 1 статьи 208 КАС РФ, входящей в главу 21 данного Кодекса установлено, что с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым

103  
нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Процедура проверки законности нормативно-правовых актов (глава 21 КАС РФ) и индивидуально-правовых актов (глава 22 КАС РФ) существенным образом отличается.

При рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет обстоятельства, свидетельствующие о нарушении прав административного истца, полномочия лиц, принявших оспариваемые нормативно-правовые акты, соблюдение положений нормативных правовых актов, регулирующих эти процедуры принятия актов данного вида, а также положений нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу, регулирующих эти же процедурные вопросы, соответствие оспариваемого нормативного правового акта закону, разрешался вопрос о соблюдении правил опубликования и введения в действие оспариваемых нормативных правовых актов (часть 8 статьи 213 КАС РФ).

В пункте 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» разъяснено, что проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Таким образом, федеральный законодатель предоставил право на предъявление административного иска о признании нормативного правового акта недействующим полностью или в части лицам, в отношении которых применен этот акт, а также субъектам отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Как следует из материалов дела, Дедовой Л.Н. с 2000 года принадлежат на праве собственности два земельных участка: № 136, кадастровый номер 50:31:030709:0136 (в настоящее время 50:31:0060901:759), общая площадь 1 400 кв.м, и № 137, кадастровый номер 50:31:030709:0137 (в настоящее время 50:31:0060901:763), общая площадь 1 160 кв.м. расположенных в ДНТ «Дубки+», категория земель – земли сельскохозяйственного назначения, вид разрешенного использования «для дачного строительства». Земельные участки стоят на кадастровом учете без границ, межевание и установление границ, уточнение границ не проводилось, являются ранее учтенными (т. 1, л.д. 18, 20, 21–27, 28–34, 35, 36).

Вступившим в законную силу решением Чеховского городского суда Московской области от 9 марта 2017 г. отказано Дедовой Л.Н. в удовлетворении иска к Гавриловой М.А. Бердышевой Е.Т., администрации Чеховского муниципального района о признании недействительным свидетельства о праве собственности на землю, о признании

недействительными результатов межевания земельного участка, исключения из ГКН сведений, об истребовании земельного участка из чужого незаконного владения, о возложении обязанности демонтировать забор и освободить земельный участок от строений и сооружений, и в удовлетворении встречного иска Гавриловой М.А, Бердышевой Е.Т. к Дедовой Л.Н., администрации Чеховского муниципального района, ДНТ «Дубки+» о признании недействительными постановлений о предоставлении земельных участков в собственность, о признании отсутствующими права собственности на земельные участки, об исключении из ЕГРП сведений, поскольку границы земельных участков, принадлежащих Дедовой Л.Н. не установлены в соответствии с действующим законодательством. В период образования ДНТ «Дубки+» на землях пчеловодческого товарищества «Апилар» генеральный план застройки и планировки ДНТ не утверждался, план отвода земельных участков в границах ДНТ не имелся. Нумерация земельных участков неоднократно менялась, поскольку имелись споры в суде по оспариванию решений об избрании председателя ДНТ «Дубки+» Щербака Е.Г. Решение о предоставлении земельных участков Дедовой Л.Н. принималось в 2000 году на основании документов, представленных председателем ДНТ «Дубки+» Щербаком Е.Г., решение об избрании которого была признано судом незаконным (т. 1, л.д. 88–101).

Таким образом, на день принятия Дедовой Л.Н. в члены ДНТ «Дубки+» и предоставления земельных участков в собственность утвержденных и согласованных документов по застройке, планировке, утверждению месторасположения участков, в том числе принадлежащих ей на праве собственности, не имелось.

В силу статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции от 6 декабря 2011 г.) к вопросам местного значения поселения относится утверждение документации по планировке территории.

Решения о подготовке документации по планировке территории принимаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления (статья 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации в редакции, действовавшей на день принятия оспариваемого постановления).

В статье 15 устава сельского поселения Баранцевское Чеховского муниципального района Московской области (в редакции, действовавшей на день принятия оспариваемого постановления) установлен исчерпывающий перечень проектов и вопросов, которые выносятся на публичные слушания, в том числе проекты планировки территорий.

В компетенцию администрации сельского поселения, согласно статье 26 устава входит разработка и утверждение документов по планировке территории поселения.

В соответствии со статьей 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции, действовавшей на день принятия оспариваемого постановления) решения о подготовке документации по планировке

территории принимаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления (часть 1); органы местного самоуправления поселения обеспечивают подготовку документации по планировке территории на основании генерального плана поселения, правил землепользования и застройки (часть 5).

Согласно статье 42 Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции, действующей на дату утверждения оспариваемого постановления) подготовка проекта планировки территории осуществляется для выделения элементов планировочной структуры, установления параметров планируемого развития элементов планировочной структуры (часть 1); основная часть проекта планировки территории включает в себя, чертеж или чертежи планировки территории, на которых отображаются, в том числе, красные линии; линии, обозначающие дороги, улицы, проезды, линии связи, объекты инженерной и транспортной инфраструктур, проходы к водным объектам общего пользования и их береговым полосам; границы зон планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения (часть 3).

Статьей 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции, действующей на дату утверждения оспариваемого постановления) установлено, что проекты планировки территории и проекты межевания территории, подготовленные в составе документации по планировке территории на основании решения органа местного самоуправления поселения до их утверждения подлежат обязательному рассмотрению на публичных слушаниях (часть 5); порядок организации и проведения публичных слушаний по проекту планировки территории и проекту межевания территории определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования с учетом положений этой статьи (часть 6).

В целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства публичные слушания по проекту планировки территории и проекту межевания территории проводятся с участием граждан, проживающих на территории, применительно к которой осуществляется подготовка проекта ее планировки и проекта ее межевания, правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на указанной территории, лиц, законные интересы которых могут быть нарушены в связи с реализацией таких проектов (часть 7 статьи 46 названного Кодекса).

При проведении публичных слушаний по проекту планировки территории и проекту межевания территории всем заинтересованным лицам должны быть обеспечены равные возможности для выражения своего мнения (часть 8 статьи 46 названного Кодекса).

Участники публичных слушаний по проекту планировки территории и проекту межевания территории вправе представить в уполномоченные на

проведение публичных слушаний орган местного самоуправления поселения свои предложения и замечания, касающиеся проекта планировки территории или проекта межевания территории, для включения их в протокол публичных слушаний (часть 9 статьи 46 названного Кодекса).

Заключение о результатах публичных слушаний по проекту планировки территории и проекту межевания территории подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещается на официальном сайте поселения (при наличии официального сайта поселения) в сети «Интернет» (часть 10 статьи 46 названного Кодекса).

В статье 15 устава сельского поселения Баранцевское Чеховского муниципального района Московской области (в редакции, действовавшей на день принятия оспариваемого постановления) определен исчерпывающий перечень проектов и вопросов, которые выносятся на публичные слушания, в том числе проекты планировки территорий.

Учитывая приведенные выше нормы и положения устава сельского поселения Баранцевское Чеховского муниципального района Московской области судебная коллегия приходит к выводу, что оспариваемое постановление принято уполномоченным органом в пределах его компетенции, отвечает общеправовому критерию формальной определенности, допускает однозначное толкование его содержания.

Довод апелляционной жалобы о несоблюдении требований законодательства о проведении публичных слушаний по вопросу утверждения проекта планировки территории ДНТ «Дубки+» необоснован.

В преамбуле оспариваемого постановления от 17 мая 2012 г. № 61 указано, что при его издании были рассмотрены протокол публичных слушаний от 28 апреля 2012 г., свидетельства о государственной регистрации права собственности на земельные участки, постановления администрации Чеховского района Московской области, иные предоставленные материалы в соответствии со статьями 42, 45, 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации, с положениями Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан», Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устава сельского поселения Баранцевское (т. 1, л.д. 15-16, 181-182).

Оспаривая постановление администрации сельского поселения Баранцевское Чеховского муниципального района Московской области от 17 мая 2012 г. № 61 полностью, административный истец указывает на нарушение его прав и законных интересов в части пользования и распоряжения предоставленными на праве собственности земельными участками. Доказательств нарушения данным постановлением своих прав и законных интересов, Дедова Л.Н. не представила.

Ссылки на справку председателя ДНТ «Дубки+» Щербака Е.Г. от 14 ноября 2000 г. и на справку председателя правления ДНП «Дубки+»

Лиховецкогом К.А. от 1 февраля 2019 г. несостоятельны, поскольку избрание указанных лиц председателями признано в судебном порядке незаконным (т. 1, л.д. 134-138).

Что касается довода апелляционной жалобы о нарушении порядка официального опубликования оспариваемого постановления, то учитывая, что целью официального опубликования нормативного правового акта является обеспечение возможности ознакомиться с его содержанием тем лицам, права и свободы которых он затрагивает, в исключительных случаях при отсутствии в публичном образовании периодического издания, осуществляющего официальное опубликование нормативных правовых актов, принимаемых в этом публичном образовании, и при опубликовании оспариваемого акта в ином печатном издании либо обнародовании акта (например, в порядке, предусмотренном учредительными документами публичного образования), то судебная коллегия принимает во внимание, что лицам, чьи права и свободы затрагивает принятый акт, была обеспечена возможность ознакомиться с его содержанием. Если такая возможность была предоставлена, то порядок опубликования нормативного правового акта не может признаваться нарушенным в случае доведения его до сведения в ином порядке.

В ходе судебного разбирательства установлено, что в здании администрации сельского поселения Баранцевское Чеховского муниципального района было оборудовано рабочее место для обеспечения доступа населения к информации о деятельности муниципального образования и ознакомления с правовыми актами органов местного самоуправления, то есть лицам, чьи права и свободы затрагивает принятый акт, возможность ознакомиться с его содержанием была обеспечена.

Кроме того, допущенные нарушения порядка опубликования постановления об утверждении проекта планировки территории не исключает необходимости его проверки на соответствие законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Исходя из изложенного, порядок опубликования оспариваемого постановления не может быть признан нарушенным, поскольку была обеспечена возможность лицам, чьи права и свободы он затрагивает, ознакомиться с содержанием нормативного правового акта.

Оснований для признания оспариваемого нормативного правового акта недействующим не имеется, поскольку не установлено его противоречие (несоответствие) федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, а также наличие нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца.

Причины для взыскания с административного ответчика судебных расходов в размере 300 рублей, понесенных на оплату государственной пошлины, отсутствуют.

Следует также отметить, что административным истцом избран неверный способ защиты нарушенного права, что не исключает для него

возможности обратиться за защитой нарушенных прав с иными требованиями.

Нельзя согласиться с утверждением СНТ «Дубки+» в письменном отзыве на апелляционную жалобу о том, что администрация городского округа Чехов Московской области не является правопреемником администрации сельского поселения Баранцевское Чеховского муниципального района.

Администрация городского округа Чехов Московской области на основании Закона Московской области от 24 мая 2017 г. № 83/2017-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Чеховского муниципального района» и решения Совета депутатов городского округа Чехов Московской области от 18 сентября 2017 г. № 15/1-2017 «О правопреемстве органов местного самоуправления городского округа Чехов» является правопреемником администрации сельского поселения Баранцевское Чеховского муниципального района Московской области, и надлежащим административным ответчиком по настоящему делу.

С учетом изложенного, судебная коллегия приходит к выводу об отмене обжалуемого решения с принятием по делу нового решения, которым в удовлетворении административного иска отказать.

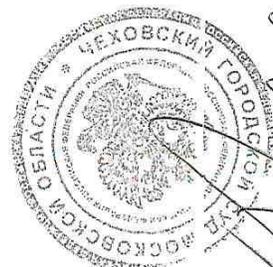
Руководствуясь статьями 309, 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия

определила:

решение Чеховского городского суда Московской области от 9 декабря 2019 г. отменить, принять по административному делу новое решение. В удовлетворении административного искового заявления Дедовой Любови Николаевны о признании недействующим постановления администрации сельского поселения Баранцевское Чеховского муниципального района Московской области от 17 мая 2012 г. № 61 «Об утверждении проекта планировки территории» отказать.

Председательствующий

Судьи



на \_\_\_\_\_  
Секретарь: \_\_\_\_\_  
Судья: \_\_\_\_\_  
Листах \_\_\_\_\_