



**МИНИСТЕРСТВО ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Дмитрия Донского ул., д. 1, Калининград, 236007
тел. 8 (4012) 599-900, 8 (4012) 599-903, e-mail: mingrad@gov39.ru; http: mingrad.gov39.ru

27.12.2022 № 7286-МГП

Дело 3а-38/2022
(66а-2106/2022
8а-15421/2022)
Судья А.А. Струкова

В Судебную коллегия по административным
делам Верховного суда Российской Федерации
121260, Москва, ул. Поварская, д. 13 (подъезд 2)
(через Калининградский областной суд
236040, г. Калининград, ул. Сергеева, д. 8)

Прокуратура Калининградской области
236040, г. Калининград, ул. Горького, 4

Административный истец:

Литвинов Максим Александрович

[REDACTED]

Административный ответчик:

Окружной Совет депутатов муниципального
образования «Зеленоградский городской округ»
238530, Калининградская область,
г. Зеленоградск, ул. Ленина, д. 20

Заинтересованные лица:

Министерство градостроительной политики
Калининградской области
236007, г. Калининград, ул. Д. Донского, д.1

Администрация муниципального образования
«Зеленоградский городской округ»
238530, Калининградская область,
г. Зеленоградск, ул. Крымская, д. 5а

Кассационная жалоба

**Министерства градостроительной политики Калининградской области на
решение Калининградского областного суда от 17.03.2022 и кассационное
определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 14.09.2022 по
административному делу № 3а-38/2022**

В Калининградском областном суде рассматривалось административное дело № 3а-38/2022 (3а-255/2021) по административному исковому заявлению Литвинова Максима Александровича (далее – Литвинов М.А., административный истец) к окружному Совету депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» (далее – Совет депутатов) об оспаривании правил землепользования и застройки муниципального образования «Зеленоградский городской округ», утвержденных решением окружного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» от 31.08.2021 № 99 (далее - Правила), в части отнесения земельных участков с кадастровыми номерами 39:05:040627:601, 39:05:040627:602 к территориальной зоне сельскохозяйственного использования (индекс СХ-1), о возложении обязанности по принятию замещающего правового акта.

Агентство по архитектуре, градостроению и перспективному развитию Калининградской области привлечено к участию в деле в качестве заинтересованного лица.

Указом Губернатора Калининградской области от 30.11.2021 № 99 «О реорганизации Агентства по архитектуре, градостроению и перспективному развитию Калининградской области» принято решение о реорганизации Агентства по архитектуре, градостроению и перспективному развитию Калининградской области в форме преобразования в Министерство градостроительной политики Калининградской области (далее – Министерство), с передачей ему функции преобразуемого Агентства по координации деятельности в сфере градостроительства, обеспечения деятельности по развитию территорий, территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере градостроительства и территориального планирования.

Решением Калининградского областного суда от 17.03.2022 (мотивированное решение изготовлено 29.03.2022) требования административного истца удовлетворены частично. Признаны недействующими с даты вступления решения суда в законную силу правила землепользования и застройки муниципального образования «Зеленоградский городской округ», утвержденные решением окружного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» от 31.08.2021 № 99, в части отнесения земельных участков с кадастровыми номерами 39:05:040627:601, 39:05:040627:602 к территориальной зоне сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения (индекс СХ-1).

В удовлетворении требований о возложении обязанности по внесению изменений в карту градостроительного зонирования в составе правил землепользования и застройки муниципального образования «Зеленоградский городской округ», утвержденных решением окружного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» от 31.08.2021 № 99, путем отнесения земельных участков с кадастровыми номерами 39:05:040627:601, 39:05:040627:602 к территориальной зоне, занятой объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенной для ведения сельского хозяйства, садоводства, личного подсобного хозяйства, развития объектов сельскохозяйственного назначения из земель сельскохозяйственного назначения (индекс СХ-2) - отказано.

На вышеуказанное решение Калининградского областного суда административным истцом и Министерством были поданы апелляционные жалобы.

Апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 07.07.2022 апелляционная жалоба Министерства была удовлетворена, решение Калининградского областного суда от 17.03.2022 в части удовлетворения требований Литвинова М.А. – отменено.

В данной части по делу принято новое решение, которым в удовлетворении требований Литвинова М.А. о признании недействующими правил землепользования и застройки муниципального образования «Зеленоградский городской округ», в части отнесения земельных участков с кадастровыми номерами 39:05:040627:601, 39:05:040627:602 к территориальной зоне сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения (СХ-1) – отказано.

Не согласившись с апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 07.07.2022, Литвинов М.А. подал кассационную жалобу.

Кассационным определением Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 14.09.2022 апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 07.07.2022, в части удовлетворения апелляционной жалобы, отменено. Решение Калининградского областного суда от 17.03.2022 оставлено без изменения.

В соответствии с частью 2 статьи 329 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) при рассмотрении административного дела в кассационном порядке суд проверяет правильность применения и толкования норм материального права и норм процессуального права судами, рассматривавшими административное дело, в пределах доводов кассационных жалобы, представления.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения 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. (часть 1 статьи 328 КАС РФ).

Министерство считает, что при рассмотрении дела в суде первой и кассационной инстанций допущены нарушения норм материального права, которые выразились в следующем.

Удовлетворяя заявленные требования, суды первой и кассационной инстанции при разрешении данного административного спора пришли к выводу о том, что установление территориальной зоны СХ-1 к рассматриваемой территории нарушает законное право административного истца на посадку и выращивание садов, виноградников и иных многолетних культур на спорных земельных участках из состава сельскохозяйственных угодий. При отнесении земельных участков административного истца к территориальной зоне «сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения» не было учтено фактическое землепользование.

С данным выводом судов первой и кассационной инстанции Министерство не может согласиться ввиду следующего.

Задачами планирования развития территорий являются, в том числе установление функциональных зон, определение планируемого размещения объектов федерального, регионального, местного значения (пункт 2 статьи 1 Градостроительного кодекса 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; документы территориального планирования являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений (статья 9 Градостроительного кодекса РФ).

Приоритет публичной цели устойчивого развития территории обуславливает возможность ограничения в ходе градостроительной деятельности прав собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, расположенных на территории, правовой режим использования которой планируется к изменению в соответствии с документами территориального планирования.

Генеральный план является документом территориального планирования поселений и городских округов (пункты 2, 3 части 1 статьи 18 Градостроительного кодекса РФ).

Генеральный план содержит: положение о территориальном планировании; карту планируемого размещения объектов местного значения поселения или городского округа; карту границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения или городского округа; карту функциональных зон поселения или городского округа (часть 3 статьи 23 Градостроительного кодекса РФ).

Функциональные зоны устанавливаются документами территориального планирования, в которых определяются их границы и функциональное назначение (пункт 5 статьи 1 Градостроительного кодекса РФ).

Градостроительный кодекс РФ не содержит норм, обязывающих органы местного самоуправления определять функциональные зоны в генеральном плане поселения или городского округа в соответствии с фактическим использованием территории, поскольку планирование территории направлено не на фиксацию существующего положения, а на ее развитие (изменение) в будущем. Подготовка генерального плана поселения или городского округа направлена не только на отражение существующей территории, но и на планируемое развитие этой территории.

Частью 3 статьи 9, частями 9 и 10 статьи 31, пунктом 2 части 1 статьи 34 Градостроительного кодекса РФ закреплен принцип первичности генерального плана как основополагающего документа территориального планирования, определяющего стратегию градостроительного развития территорий и содержащего в себе

долгосрочные ориентиры их развития. Генеральный план, определяя назначение территорий исходя из планов развития территории города в целом, может не соответствовать ее фактическому использованию, допуская потенциальное изменение назначения территории, поскольку генеральные планы определяют стратегию его развития и условия формирования среды жизнедеятельности. Приведенные разъяснения содержатся в Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2017), утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 15.11.2017.

Согласно оспариваемому генеральному плану, земельные участки с кадастровыми номерами 39:05:040627:601, 39:05:040627:602 отнесены к функциональной зоне «Зона сельскохозяйственного использования».

Данная зона предназначена для размещения объектов сельскохозяйственного назначения, предназначенных для ведения сельского хозяйства, садоводства, личного подсобного хозяйства, ведения крестьянского фермерского хозяйства, для целей аквакультуры (рыболовства), научно - исследовательских, учебных и иных объектов, связанных с сельскохозяйственным производством, создания защитных лесных насаждений, развития объектов сельскохозяйственного назначения, а также сопутствующих объектов инженерной и транспортной инфраструктуры, объектов первичной ступени культурно - бытового обслуживания.

Следует особо отметить, что спорная территория была отнесена к функциональной зоне сельскохозяйственного использования и ранее действовавшим генеральным планом, утвержденным решением поселкового Совета депутатов муниципального образования «Ковровское сельское поселение» от 24.12.2012 № 53, а после объединения поселений в 2015 году, генеральным планом муниципального образования «Зеленоградский городской округ», утвержденным решением Окружного Совета депутатов от 24.06.2019 № 320.

Литвинов М.А. с 30.03.2021 являлся собственником земельного участка с кадастровым номером 39:05:040627:591. Указанный участок был образован 16.03.2021 из земельного участка с кадастровым номером 39:05:040627:81.

В свою очередь земельный участок с кадастровым номером 39:05:040627:81 был образован в 2008 году из состава земель сельскохозяйственного назначения, предназначенных для сельскохозяйственного производства, в порядке статьи 14 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в результате перераспределения земель бывшего совхоза «Романово» и выдела земельной доли в натуре. Согласно материалам перераспределения земель бывшего совхоза «Романово» рассматриваемая территория состояла из пастбищ. Разрешенное использование образуемого земельного участка было установлено в 2008 году – «для ведения личного подсобного хозяйства».

После раздела земельного участка с кадастровым номером 39:05:040627:591, 11.10.2021 поставлены на кадастровый учет земельные участки с кадастровыми номерами 39:05:040627:601, 39:05:040627:602 с категорией – земли сельскохозяйственного назначения и разрешенным использованием – для ведения личного подсобного хозяйства. Право собственности на указанные участки было зарегистрировано за административным истцом.

Положения статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс РФ) обязывают собственников земельных участков использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием способами, которые не: должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту.

В соответствии с пунктом 1 статьи 1 Земельного кодекса РФ одним из принципов, на которых основываются данный кодекс и изданные в соответствии с ним иные акты земельного законодательства, является принцип определения правового режима земель исходя из их принадлежности к определенной категории и виду разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

Пунктом 1 статьи 7 Земельного кодекса РФ установлено, что земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на 7 категорий, в том числе на земли сельскохозяйственного назначения (подпункт 1), земли населенных пунктов (подпункт 2).

Земли, указанные в пункте 1 названной статьи, используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов (пункт 2 статьи 7 Земельного кодекса РФ).

Согласно правилам землепользования и застройки муниципального образования «Зеленоградский городской округ», земельные участки с кадастровыми номерами 39:05:040627:601, 39:05:040627:602 отнесены к зоне СХ-1 «Зона сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения».

Согласно статье 77 Земельного кодекса РФ, землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. В составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от негативного воздействия, водными объектами (в том числе прудами, образованными водопроводными сооружениями на водотоках и используемыми для целей осуществления прудовой аквакультуры), а также зданиями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

Согласно пункту 1 части 9 статьи 35 Градостроительного кодекса РФ, в состав зон сельскохозяйственного использования могут включаться:

- 1) зоны сельскохозяйственных угодий - пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими);
- 2) зоны, занятые объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства, садоводства и огородничества,

личного подсобного хозяйства, развития объектов сельскохозяйственного назначения.

Правовой режим сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения предусматривает приоритет в целевом использовании, их особую охрану, которая, в частности, выражается в недопущении выведения таких земель из сельскохозяйственного оборота, осуществления их застройки, в том числе в целях использования в сельскохозяйственной деятельности (часть 1 статьи 79 Земельного кодекса РФ, части 1 и 4 статьи 36 Градостроительного кодекса РФ).

Земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для ведения сельскохозяйственного производства, создания защитных лесных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей, а также для целей аквакультуры (рыбоводства), в том числе гражданами, ведущими личные подсобные хозяйства, садоводство, животноводство, огородничество (часть 1 статьи 78 Земельного кодекса РФ).

Согласно части 1 статьи 79 Земельного кодекса РФ, сельскохозяйственными угодьями являются пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими), в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране.

Зонирование территорий осуществляется в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов. Под территориальными зонами понимаются зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты (пункты 6 и 7 статьи 1 Градостроительного кодекса РФ).

Как установлено судебными инстанциями, земельные участки административного истца расположены на землях сельскохозяйственного назначения за границами населенного пункта, с видом разрешенного использования "ведение личного подсобного хозяйства».

В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 07.07.2003 № 112-ФЗ "О личном подсобном хозяйстве», личное подсобное хозяйство - форма непредпринимательской деятельности по производству и переработке сельскохозяйственной продукции.

Личное подсобное хозяйство ведется гражданином или гражданином и совместно проживающими с ним и (или) совместно осуществляющими с ним ведение личного подсобного хозяйства членами его семьи в целях удовлетворения личных потребностей на земельном участке, предоставленном и (или) приобретенном для ведения личного подсобного хозяйства.

Положениями статьи 4 названного выше Федерального закона предусмотрено, что для ведения личного подсобного хозяйства могут использоваться земельный участок в границах населенного пункта (приусадебный земельный участок) и земельный участок за пределами границ населенного пункта (полевой земельный участок). Полевой земельный участок используется исключительно для производства сельскохозяйственной продукции без права возведения на нем зданий и строений.

Оборот земельных участков, предоставленных гражданам и (или) приобретенных ими для ведения личного подсобного хозяйства, осуществляется в соответствии с гражданским и земельным законодательством.

Таким образом, в отношении земельных участков за пределами границ населенного пункта, используемых для ведения личного подсобного хозяйства, осуществляется в соответствии с гражданским и земельным законодательством.

Суды первой и кассационной инстанции пришли к выводу о том, что установление территориальной зоны СХ-1 ограничило право Литвинова М.А. на ведение садоводства (без права возведения объектов капитального строительства) на его земельных участках из состава земель сельскохозяйственного назначения, учитывая при этом то, что Генеральным планом функциональное зонирование рассматриваемой территории само по себе не исключает осуществление на рассматриваемой территории такого вида хозяйственной деятельности как ведение садоводства.

Такие выводы судов основаны на ошибочном толковании норм материального права, о чем указал суд апелляции инстанции, сославшись на положения Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», статьи 7 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», согласно которым законодатель не предполагает изменение вида разрешенного использования земельного участка без изменения существующего целевого режима землепользования сельскохозяйственного угодья.

Оспариваемыми положениями правил землепользования и застройки территориальная зона сельскохозяйственных угодий допускает использование территорий под многолетние насаждения (сады, виноградники и другие), то есть не требует изменения вида разрешенного использования, а тем более категории земли.

Следовательно, установление территориальной зоны СХ-1 по отношению к рассматриваемой территории не нарушает законное право административного истца на посадку и выращивание садов, виноградников и иных многолетних культур на спорных земельных участках из состава земель сельскохозяйственных угодий.

Правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков).

В отношении рассматриваемых земельных участков установлена территориальная зона, соответствующая функциональному зонированию, установленному генеральным планом.

Таким образом, и функциональное зонирование, установленное генеральным планом и территориальное зонирование, установленное правилами землепользования и застройки, не препятствует административному истцу использовать земельные участки с кадастровыми номерами 39:05:040627:601, 39:05:040627:602 в соответствии с установленным для них видом разрешенного использования, что в свою очередь не может нарушать

право административного истца на использование указанных земельных участков по их непосредственному назначению.

Оспариваемые правила не противоречат нормативным правовым актам высшей юридической силы, не создают правовой неопределенности и не препятствуют административному истцу использовать принадлежащие ему земельные участки по целевому назначению.

Таким образом, отнесение оспариваемым нормативным правовым актом земельных участков с кадастровыми номерами 39:05:040627:601, 39:05:040627:602 к территориальной зоне сельскохозяйственного использования (индекс СХ-1) является обоснованным градостроительным решением, отвечающим принципу соблюдения баланса частных и публичных интересов, не противоречащим требованиям градостроительного законодательства и не нарушающим прав и законных интересов административного истца.

На основании изложенного и принимая во внимание то, что допущенные судами первой и кассационной инстанций нарушения норм материального права являются существенными, повлекшими принятие незаконного судебного акта Министерство просит Судебную коллегия по административным делам Верховного суда Российской Федерации решение Калининградского областного суда от 17.03.2022 и кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 14.09.2022 по административному делу № За-38/2022 отменить, апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 07.07.2022 оставить в силе.

Министр

ДОКУМЕНТ ПОДПИСАН
ЭЛЕКТРОННОЙ ПОДПИСЬЮ
Сертификат 054422C09908F5A1BACA37E14E1B53A1
Владелец Касьянова Вера Леонидовна
Действителен с 23.03.2022 по 16.06.2023

В.Л. Касьянова