



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 56-АПГ16-17

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

29 сентября 2016 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Меркулова В.П.,
судей Абакумовой И.Д. и Никифорова С.Б.
при секретаре Дарькине А.О.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению прокурора Приморского края в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц и муниципальных образований о признании частично недействующим Закона Приморского края от 18 ноября 2014 г. № 497-КЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Приморского края и органами государственной власти Приморского края и внесении изменений в отдельные законодательные акты Приморского края»

по апелляционным жалобам Законодательного Собрания Приморского края и Администрации Приморского края на решение Приморского краевого суда от 12 мая 2016 г., которым удовлетворено административное исковое заявление.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., объяснение представителя Администрации Приморского края Янковой А.Ю., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей, что решение является законным и обоснованным,

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Законом Приморского края от 18 ноября 2014 г. № 497-КЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Приморского края и органами государственной власти Приморского края и внесении изменений в отдельные законодательные акты Приморского края» (далее – Закон № 497-КЗ) осуществлено перераспределение полномочий органов местного самоуправления городских, сельских поселений, муниципальных районов, городских округов Приморского края по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления и органами государственной власти Приморского края.

Данный закон опубликован 18 ноября 2014 г. в издании «Ведомости Законодательного Собрания Приморского края», № 96, и вступил в силу с 1 января 2015 г., за исключением отдельных положений статьи 5 Закона.

Законом Приморского края от 4 февраля 2016 г. № 768-КЗ (далее – Закон № 768-КЗ) положения оспариваемого нормативного акта, в том числе пункт 6 части 3 Закона № 497-КЗ, изложены в новой редакции.

Прокурор Приморского края обратился в суд с административным иском в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц и муниципальных образований Артемовского и Владивостокского городских округов, Надеждинского и Шкотовского муниципальных районов о признании не действующими со дня вступления решения суда в законную силу пунктов 6, 19, 20 части 1, пунктов 4, 6, 19, 20 части 3 статьи 2 Закона № 497-КЗ в редакции Закона № 768-КЗ и о возложении обязанности на Законодательное Собрание Приморского края опубликовать сообщение о принятии судом решения в официальном источнике опубликования – «Приморской газете» в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

Оспариваемые положения предусматривают осуществление Администрацией Приморского края или уполномоченными ею органами исполнительной власти Приморского края отдельных полномочий органов местного самоуправления Владивостокского городского округа, Артемовского городского округа, Шкотовского муниципального района и Надеждинского муниципального района в сфере градостроительной деятельности. Согласно Закону № 497-КЗ к указанным полномочиям отнесены:

– подготовка и утверждение документации по планировке территории муниципального района на основании документов территориального планирования муниципального района, если такими документами предусмотрено размещение линейных объектов местного значения, за исключением полномочий по организации и проведению публичных слушаний (пункт 4 части 3 статьи 2 Закона № 497-КЗ);

– подготовка и утверждение документации по планировке территории городских округов (поселений), в том числе проектов межевания территории в виде отдельного документа, за исключением полномочий по организации и проведению публичных слушаний (пункт 6 части 1, пункт 6 части 3 статьи 2 Закона № 497-КЗ);

– принятие решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства или об отказе в предоставлении такого разрешения, за исключением полномочий по организации и проведению публичных слушаний (пункт 19 части 1, пункт 19 части 3 статьи 2 Закона № 497-КЗ);

– принятие решения о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства или об отказе в предоставлении такого разрешения, за исключением полномочий по организации и проведению публичных слушаний (пункт 20 части 1, пункт 20 части 3 статьи 2 Закона № 497-КЗ).

Прокурор Приморского края полагает, что оспариваемые положения Закона № 497-КЗ противоречат пункту 5 части 2 статьи 1, части 1 статьи 4, частям 2, 5, 10 и 14 статьи 28 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ), которые не допускают наделение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации указанными полномочиями.

По мнению административного истца, Закон № 497-КЗ в оспариваемой части нарушает права и законные интересы муниципальных образований Артемовского и Владивостокского городских округов, Надеждинского и Шкотовского муниципальных районов на создание благоприятной среды для привлечения инвестиций в объекты капитального строительства на территории свободного порта Владивосток, а также права и законные интересы правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на территории данных муниципальных образований.

Решением Приморского краевого суда от 12 мая 2016 г. административное исковое заявление удовлетворено в полном объеме.

В апелляционных жалобах Законодательное Собрание Приморского края и Администрация Приморского края, ссылаясь на неправильное применение судом норм материального права, просят отменить судебный акт и принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Относительно доводов, изложенных в апелляционных жалобах, администрацией Надеждинского муниципального района Приморского края, администрацией города Владивостока и прокуратурой Приморского края 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.

Установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в силу части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Решение вопросов местного значения относится к полномочиям органов местного самоуправления (часть 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации).

Согласно части 1 статьи 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) к вопросам местного значения относятся вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и названным федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Как следует из положений пункта 15 части 1 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ, пунктов 4 и 5 части 2 статьи 8, части 9 статьи 39, части 6 статьи 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), к вопросам местного значения, решение которых отнесено к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов, относятся: утверждение и подготовка документации по планировке территории муниципальных районов, выдача разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства или об отказе в предоставлении такого разрешения, принятие решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или об отказе в предоставлении такого разрешения. Решение аналогичных вопросов местного значения в отношении территории городских округов и расположенных на них объектов недвижимости отнесено к полномочиям органов местного самоуправления городских округов (пункт 26 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ, пункты 4, 5 части 3 статьи 8, часть 9 статьи 39, часть 6 статьи 40 ГрК РФ).

Частью 1² статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В данной статье также содержится перечень вопросов местного значения, перераспределение полномочий в отношении которых не допускается. Между тем в этот перечень не включены названные выше полномочия органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности.

Нормы аналогичного содержания установлены частью 6¹ статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ).

Приведенным выше законоположениям корреспондирует статья 8² ГрК РФ, согласно которой полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области градостроительной деятельности, установленные названным кодексом, могут быть перераспределены между ними в порядке, предусмотренном частью 1² статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

Как усматривается из материалов дела, оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным органом в установленной форме, официально опубликован и по этим основаниям не оспаривается.

Вместе с тем вступившим в силу 12 октября 2015 г. Федеральным законом № 212-ФЗ на части Приморского края (свободный порт Владивосток) установлен специальный правовой режим ведения предпринимательской деятельности, предусматривающий особенности осуществления градостроительной деятельности на территории свободного порта Владивосток.

Территории Артемовского городского округа, Владивостокского городского округа, Надеждинского муниципального района и Шкотовского муниципального района относятся к свободному порту Владивосток (часть 1 статьи 4 Федерального закона № 212-ФЗ).

Статьей 28 Федерального закона № 212-ФЗ установлено, что в целях создания благоприятной среды для привлечения инвестиций в объекты капитального строительства ряд полномочий в сфере градостроительной деятельности на территории свободного порта Владивосток осуществляется органами местного самоуправления. В названном федеральном законе не содержится упоминания о возможности осуществления указанных полномочий органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации либо отсылочных норм к положениям части 1² статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ, части 6¹ статьи 26³ Федерального закона № 184-ФЗ или статьи 8² ГрК РФ.

Таким образом, Федеральным законом № 212-ФЗ введено специальное правовое регулирование в сфере градостроительной деятельности, осуществляемой на указанной территории, не предусматривающее

возможность перераспределения указанных полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Как усматривается из материалов дела и установлено судом, полномочия органов местного самоуправления Артемовского и Владивостокского городских округов, Надеждинского и Шкотовского муниципальных районов, переданные в соответствии с оспариваемыми положениями Закона № 497-КЗ для осуществления органам исполнительной власти Приморского края, включены в предусмотренный статьей 28 Федерального закона № 212-ФЗ перечень полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления.

Согласно абзацу второму пункта 1 статьи 3 Федерального закона № 184-ФЗ законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 215 КАС РФ суд принимает решение об удовлетворении требований по административному делу об оспаривании нормативного правового акта полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты.

С учетом изложенных обстоятельств суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что Закон № 497-КЗ в оспариваемой части вступил в противоречие со специальными нормами Федерального закона № 212-ФЗ, имеющего большую юридическую силу.

Отклоняются доводы апелляционных жалоб Законодательного Собрания Приморского края и Администрации Приморского края о том, что в отсутствие прямого указания в Федеральном законе № 212-ФЗ на возможность перераспределения между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации названных полномочий в сфере градостроительной деятельности подлежат применению положения статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ и части 6¹ статьи 26³ Федерального закона № 184-ФЗ. В силу разрешительного типа правового регулирования, применяемого в публично-правовых отношениях, к которым относится градостроительная деятельность, допустимыми являются только те действия органа государственной власти или муниципального органа власти, которые прямо предусмотрены нормативно-правовым актом. В данном случае общие правила перераспределения полномочий, не конкретизированные в Федеральном законе № 212-ФЗ, имеющем специальный характер, применению не подлежат.

Доводы апелляционной жалобы Администрации Приморского края об отсутствии нарушений прав субъектов предпринимательской деятельности

противоречат материалам дела. Судом первой инстанции установлено, что оспариваемый нормативный правовой акт в редакции Закона № 768-КЗ допускает двойственность толкования его положений, что ведет к неопределенности правового регулирования отношений с участием субъектов предпринимательской деятельности.

Изучив материалы дела, исследовав доводы апелляционных жалоб, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что решение суда первой инстанции является законным и обоснованным, оснований для его отмены по доводам, содержащимся в апелляционных жалобах, не имеется.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 307, 309 и 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Приморского краевого суда от 12 мая 2016 г. оставить без изменения, апелляционные жалобы Законодательного Собрания Приморского края и Администрации Приморского края – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

