

Печать

Решение по гражданскому делу - апелляция

Информация по делу

Судья Бугаева Е.М. Дело № 66а-744/2021 (номер дела в суде первой инстанции 3а-811/2020)

## ЧЕТВЕРТЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Нижний Новгород 16 марта 2021 года

Судебная коллегия по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции в составе

председательствующего Сорокина М.С.,  
судей Бушминой А.Е., Багялова В.А.,  
при секретаре ФИО5

рассмотрела в открытом судебном заседании с использованием систем видеоконференц-связи административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Олимпия-Строй» к Правительству Саратовской области о признании недействующим постановления Правительства Саратовской области от 25 декабря 2017 года №679-П, в редакции постановлений Правительства Саратовской области от 22 июня 2020 года № 526-П, № 527-П «О внесении изменений в постановление Правительства Саратовской области от 25 декабря 2017 года № 679-П» и постановления Правительства Саратовской области от 30 июня 2020 года № 551-П, с даты принятия изменений, в части нормы пункта 2.1.10. Расчетные показатели интенсивности использования жилых территорий в населенных пунктах при различных типах застройки. Предельно допустимая этажность объектов жилого, социального, общественного, религиозного, производственного назначения в населенных пунктах Саратовской области определяется в соответствии с таблицей 1.1.10 (1), в которой установлено: «населения свыше 100 тысяч, определена этажность 10 этажей в городах и населенных пунктах» по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью «Олимпия-Строй» на решение Саратовского областного суда от 10 декабря 2020 года.

Заслушав доклад судьи Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции Бушминой А.Е., объяснения представителя административного ответчика Правительства Саратовской области ФИО7, заключение прокурора отдела Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гаврилова Д.А., судебная коллегия по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции,

## УСТАНОВИЛА:

25 декабря 2017 года Правительством Саратовской области принято постановление № 679-П «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Саратовской области» (далее также), пунктом 2.1.10 региональных нормативов градостроительного проектирования Саратовской области установлены расчетные показатели интенсивности использования жилых территорий в населенных пунктах при различных типах застройки, в том числе предельно допустимая этажность объектов жилого, социального, общественного, религиозного, производственного назначения в населенных пунктах Саратовской области определяется в соответствии с таблицей 1.1.10 (1).

Постановлениями Правительства Саратовской области от 22 июня 2020 года № 526-П, № 527-П «О внесении изменений в постановление Правительства Саратовской области от 25 декабря 2017 года N 679-П» и постановлением Правительства Саратовской области от 30 июня 2020 года № 551-П в приложении пункт 2.1.10 часть первая изложена в новой редакции, часть вторая и четвертая признаны утратившими силу.

Общество с ограниченной ответственностью «Олимпия-Строй» (далее - ООО «Олимпия-Строй») обратилось в Саратовский областной суд с вышеуказанным административным иском заявлением, в обоснование которого указало, что в нарушение части 4 и 10 статьи 22.1 Закона Саратовской области от 9 октября 2006 года № 96-ЗСО «О регулировании градостроительной деятельности в Саратовской области» при издании названного постановления проект и изменения в региональные нормативы градостроительного проектирования подлежат размещению на официальном сайте Правительства области в сети «Интернет» не менее чем за два месяца до их утверждения, чего сделано не было.

Согласно пункту 2.1.10 Постановления Правительства Саратовской области от 25 декабря 2017 года № 679-П определена предельная этажность объектов жилого, социального, общественного, религиозного, производственного назначения в населенных пунктах Саратовской области, приведенная в таблице 1.1.10(1). Правительством Саратовской области в нормативном акте были установлены предельные значения допустимой этажности объектов капитального строительства для городов с населением свыше 100 000 человек, к которым относится город Саратов, на уровне 10 этажей, однако данное нормативное регулирование, по мнению административного истца, вызывает неясность применения при прохождении процедуры согласования и утверждения проекта планировки территории и межевания при комплексном развитии территории.

9 июня 2020 года ООО «Олимпия-Строй», как правообладатель земельных участков, в соответствии со статьей 46.9 Градостроительного кодекса Российской Федерации обратилось в администрацию муниципального образования «<адрес>» с заявлением о заключении договора о комплексном развитии территории, ограниченной <адрес>, ул. им. ФИО6, <адрес> границей земельного участка с кадастровым номером <данные изъяты>, включенной в зону комплексного устойчивого развития территории Правил землепользования и застройки муниципального образования «Город Саратов», утвержденных решением Саратовской городской Думы от 25 июля 2019 года № 54-397.

Администрацией муниципального образования «Город Саратов» отклонено указанное заявление со ссылкой на несоответствие проекта планировки территории требованиям региональных нормативов градостроительного проектирования Саратовской области, утвержденных оспариваемым Постановлением, в частности, указано на то, что в представленном проекте планировки территории предусмотрено формирование земельных участков под строительство многоквартирных жилых домов этажностью 27 этажей, что противоречит пункту 2.1.10 региональных нормативов градостроительного проектирования. Таким образом, административный истец является субъектом данных правоотношений.

Кроме того административный истец указал, что Правительство Саратовской области, утверждая в пределах полномочий региональные нормативы градостроительного проектирования, в оспариваемой норме утвердило показатели, подлежащие установлению нормативными актами органов местного самоуправления в правилах землепользования и застройки, поскольку в соответствии с частью 4 статьи 3, пункта 3 части 3 статьи 8 и части 1 статьи 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации утверждение правил землепользования и застройки городского округа относится к вопросам местного значения, по которым представительным органом местного самоуправления городского округа принимаются муниципальные правовые акты. При этом в силу статьи 38 Градостроительного кодекса Российской Федерации предельное количество этажей и высотность планируемых к строительству зданий, сооружений относится к предельным параметрам разрешенного строительства, которые устанавливаются градостроительными регламентами, что относится к вопросам градостроительного зонирования, подлежащим регулированию правилами землепользования и застройки. Таким образом, Правительство Саратовской области, утверждая показатели этажности, вышло за пределы полномочий, нарушив принципы государственно-правового устройства.

Административный истец просит суд признать недействующим постановления Правительства Саратовской области от 25 декабря 2017 года № 679-П в редакции постановлений Правительства Саратовской области от 22 июня 2020 года № 526-П, № 527-П «О внесении изменений в Постановление Правительства Саратовской области от 25 декабря 2017 года № 679-П» и постановления Правительства Саратовской области от 30 июня 2020 года № 551-П, с даты принятия

изменений, в части нормы пункта 2.1.10. Расчетные показатели интенсивности использования жилых территорий в населенных пунктах при различных типах застройки. Предельно допустимая этажность объектов жилого, социального, общественного, религиозного, производственного назначения в населенных пунктах Саратовской области определяется в соответствии с таблицей 1.1.10 (1), в которой установлено: «население свыше 100 тыс. определена этажность 10 этажей в городах и населенных пунктах».

Решением Саратовского областного суда от 10 декабря 2020 года в удовлетворении административного искового заявления ООО «Олимпия - Строй» к Правительству Саратовской области о признании недействующим постановления Правительства Саратовской области от 25 декабря 2017 года № 679-П в редакции постановлений Правительства Саратовской области от 22 июня 2020 года № 526-П, № 527-П «О внесении изменений в Постановление Правительства Саратовской области от 25 декабря 2017 года № 679-П» и постановления Правительства Саратовской области от 30 июня 2020 года № 551-П, с даты принятия изменений, в части нормы пункта 2.1.10. Расчетные показатели интенсивности использования жилых территорий в населенных пунктах при различных типах застройки. Предельно допустимая этажность объектов жилого, социального, общественного, религиозного, производственного назначения в населенных пунктах Саратовской области определяется в соответствии с таблицей 1.1.10 (1), в которой установлено: «население свыше 100 тыс. определена этажность 10 этажей в городах и населенных пунктах» - отказано.

В апелляционной жалобе ООО «Олимпия-Строй» просило решение Саратовского областного суда от 10 декабря 2020 года отменить, принять по делу новое решение, которым удовлетворить заявленные требования.

Правительство Саратовской области представило возражения относительно апелляционной жалобы, в которых просило решение Саратовского областного суда от 10 декабря 2020 года оставить без изменения, апелляционную жалобу - без удовлетворения.

Прокурор, участвующий в деле, представил в суд возражения относительно апелляционной жалобы, в которых просил решение суда оставить без изменения, апелляционную жалобу - без удовлетворения.

В судебном заседании суда апелляционной инстанции представитель административного ответчика Правительства Саратовской области Ильинов Д.В., участвующий в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи, против удовлетворения апелляционной жалобы возражал.

В судебном заседании суда апелляционной инстанции прокурор отдела Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гаврилов Д.А., в заключении полагал решение суда подлежащим отмене, административные иски требования подлежащими удовлетворению.

Другие лица, участвующие в деле, в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явились, о времени и месте судебного заседания извещены в соответствии с требованиями положений главы 9 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Учитывая требования статьи 150 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее -- КАС РФ), положения статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, гарантирующие равенство всех перед судом, в соответствии с которыми неявка лица в суд есть его волеизъявление, свидетельствующее об отказе от реализации своего права на непосредственное участие в разбирательстве, а потому не является преградой для рассмотрения дела, судебная коллегия считает возможным рассмотреть дело в отсутствие не явившихся лиц.

Заслушав объяснения представителя административного ответчика Правительства Саратовской области Ильинова Д.В., участвующего в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи, заключение прокурора, оценив имеющиеся в деле доказательства, проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, возражений относительно апелляционной жалобы судебная коллегия приходит к следующему.

В силу части 1 статьи 308 КАС РФ суд апелляционной инстанции рассматривает административное дело в полном объеме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционных жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления.

Положениями статей 208, 213 и 215 КАС РФ установлено, что лица, в отношении которых применен нормативный правовой акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, вправе обратиться в суд с административным иском заявлением о признании такого нормативного правового не действующим полностью или в части, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Нормативный правовой акт может быть признан судом недействующим полностью или в части, если установлено его противоречие (несоответствие) иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» (далее - постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50) разъяснено, что при проверке соблюдения порядка принятия оспариваемого нормативного правового акта суд выясняет, соблюдены ли существенные положения нормативного правового акта, регулирующие процедуру принятия актов данного вида (пункт 29).

Если судом будет установлено, что оспариваемый акт принят в пределах полномочий органа или должностного лица с соблюдением требований законодательства к форме нормативного правового акта, порядку принятия и введения его в действие, суду следует проверить, соответствует ли содержание акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу (пункт 34).

Отношения в сфере градостроительной деятельности регулируются Градостроительным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в области градостроительной деятельности, не могут противоречить Градостроительному кодексу Российской Федерации (статья 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

В статье 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации определено понятие нормативов градостроительного проектирования - совокупность расчетных показателей, установленных в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации в целях обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека и подлежащих применению при подготовке документов территориального планирования, градостроительного зонирования, документации по планировке территории.

Нормативы градостроительного проектирования подразделяются на: 1) региональные нормативы градостроительного проектирования; 2) местные нормативы градостроительного проектирования (статья 29.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области градостроительной деятельности относятся, в том числе, утверждение региональных нормативов градостроительного проектирования (пункт 3 статьи 7 Градостроительного кодекса Российской Федерации, подпункт 42 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Содержание нормативов градостроительного проектирования установлено статьей 29.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которой региональные нормативы градостроительного проектирования устанавливают совокупность расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами регионального значения, относящимися

к областям, указанным в части 3 статьи 14 Градостроительного кодекса Российской Федерации, иными объектами регионального значения населения субъекта Российской Федерации и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения субъекта Российской Федерации (часть 1). Региональные нормативы градостроительного проектирования могут устанавливать предельные значения расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами местного значения, предусмотренными частями 3 и 4 данной статьи, населения муниципального образования и предельные значения расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения муниципальных образований (часть 2). Правительством Российской Федерации могут быть предусмотрены расчетные показатели, не указанные в частях 1, 3 и 4 данной статьи и подлежащие установлению в региональных нормативах градостроительного проектирования и (или) местных нормативах градостроительного проектирования (часть 4.1). Нормативы градостроительного проектирования включают в себя: 1) основную часть, устанавливающую расчетные показатели, предусмотренные частями 1, 3 - 4.1 данной статьи; 2) материалы по обоснованию расчетных показателей, содержащихся в основной части нормативов градостроительного проектирования; 3) правила и область применения расчетных показателей, содержащихся в основной части нормативов градостроительного проектирования (часть 5).

К объектам регионального значения, в силу положений статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, относятся объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые необходимы для осуществления полномочий по вопросам, отнесенным к ведению субъекта Российской Федерации, органов государственной власти субъекта Российской Федерации Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации, решениями высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации. Виды объектов регионального значения в указанных в части 3 статьи 14 данного Кодекса областях, подлежащих отображению на схеме территориального планирования субъекта Российской Федерации, определяются законом субъекта Российской Федерации.

Исходя из содержания части 1 статьи 29.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации в ее взаимосвязи с положениями части 3 статьи 14 данного кодекса к объектам регионального значения, расчетные показатели обеспеченности и доступности которыми устанавливаются региональными нормативами градостроительного проектирования, относятся объекты в следующих областях: 1) транспорт (железнодорожный, водный, воздушный транспорт), автомобильные дороги регионального или межмуниципального значения; 2) предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидация их последствий; 3) образование; 4) здравоохранение; 5) физическая культура и спорт; 5.1) энергетика; 6) иные области в соответствии с полномочиями субъектов Российской Федерации.

В соответствии с частью 4.1 статьи 29.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации Правительством Российской Федерации принято постановление от 16 декабря 2020 года № 2122 «О расчетных показателях, подлежащих установлению в региональных нормативах градостроительного проектирования», которым установлено, что в региональных нормативах градостроительного проектирования наряду с расчетными показателями, указанными в частях 1, 3 и 4 статьи 29.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации, подлежат установлению следующие расчетные показатели: минимально допустимое количество машино-мест для парковки легковых автомобилей на стоянках автомобилей, размещаемых в непосредственной близости от отдельно стоящих объектов капитального строительства в границах жилых и общественно-деловых зон; минимально допустимое количество машино-мест для парковки легковых автомобилей на стоянках автомобилей, размещаемых у границ лесопарков, зон отдыха и курортных зон; минимально допустимая площадь озелененных территорий общего пользования в границах городских округов и поселений.

Подготовка и утверждение региональных нормативов градостроительного проектирования регулируется статьей 29.3 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которой региональные нормативы градостроительного проектирования и внесенные изменения в региональные нормативы градостроительного проектирования утверждаются исполнительным

органом государственной власти субъекта Российской Федерации (часть 1). Проект региональных нормативов градостроительного проектирования подлежит размещению на официальном сайте субъекта Российской Федерации в сети «Интернет» (при наличии официального сайта субъекта Российской Федерации) не менее чем за два месяца до их утверждения (часть 4). Порядок подготовки, утверждения и изменения региональных нормативов градостроительного проектирования устанавливается законом субъекта Российской Федерации с учетом положений Градостроительного кодекса Российской Федерации (часть 6).

Отношения в сфере градостроительной деятельности в Саратовской области регулируются также Законом Саратовской области от 9 октября 2006 года № 96-ЗСО «О регулировании градостроительной деятельности в Саратовской области» (далее - Закон Саратовской области от 9 октября 2006 года № 96-ЗСО).

Статьей 22.1 Закона Саратовской области от 9 октября 2006 года № 96-ЗСО установлен порядок подготовки, утверждения и изменения региональных нормативов градостроительного проектирования, согласно которой подготовка проектов региональных нормативов градостроительного проектирования осуществляется органом исполнительной власти области, уполномоченным в сфере градостроительной деятельности, в соответствии с федеральным законодательством (часть 1). Проект региональных нормативов градостроительного проектирования подлежит размещению на официальном сайте Правительства области в сети «Интернет» не менее чем за два месяца до их утверждения (часть 4). Проект региональных нормативов градостроительного проектирования рассматривается на заседании Градостроительного совета области в порядке, установленном Правительством области (часть 5). В случае наличия предложений, указанных в пункте «ж» части 2 настоящей статьи, а также предложений, внесенных Градостроительным советом области, проводится доработка проекта региональных нормативов градостроительного проектирования в срок, установленный Правительством области (часть 6). Региональные нормативы градостроительного проектирования и внесенные изменения в региональные нормативы градостроительного проектирования утверждаются Правительством области (часть 8). Изменения в региональные нормативы градостроительного проектирования вносятся в порядке, установленном настоящей статьей (часть 10).

На основании пункта 2 и 3 Положения о Градостроительном совете, утвержденного постановлением Правительства Саратовской области от 04 сентября 2012 года № 534-П «О создании Градостроительного совета Саратовской области», Совет является постоянно действующим консультативным, совещательным органом, осуществляющим подготовку предложений по вопросам градостроительства, строительства жилищной политики, развития архитектуры, решения Совета оформляются протоколом и носят рекомендательный характер.

Особенности градостроительного проектирования установлены статьей 22.1.1 Закона Саратовской области от 9 октября 2006 года № 96-ЗСО, согласно которой в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации осуществление строительства или реконструкции объектов жилого, социального, общественного, религиозного, производственного и иного назначения с отклонением от предельных параметров по этажности, утвержденных в порядке, установленном Градостроительным кодексом Российской Федерации, не допускается, за исключением случаев, установленных Градостроительным кодексом Российской Федерации (часть 1). Строительство или реконструкция объектов жилого, социального, общественного, религиозного, производственного и иного назначения в зоне застроенной территории осуществляется с соблюдением нормативов регионального градостроительного проектирования (часть 2).

Постановлением Правительства Саратовской области от 25 декабря 2017 года 679-П «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Саратовской области» утверждены региональные нормативы градостроительного проектирования Саратовской области согласно приложению (далее также Региональные нормативы).

Указанными Региональными нормативами в пункте 2.1.10. установлены расчетные показатели интенсивности использования жилых территорий в населенных пунктах при различных типах застройки, согласно которым в соответствии с таблицей 1.1.10(1) определена, в том числе, предельно допустимая этажность объектов жилого, социального, общественного, религиозного,

производственного назначения – 10 этажей в городских населенных пунктах Саратовской области с населением свыше 100 тыс. человек. Предельная допустимая высотность объектов жилого, социального, общественного, религиозного, производственного и иного назначения в центральной исторической части города Саратова определяется в соответствии с таблицей 1.1.10(2) и не может превышать параметры, предусмотренные таблицей 1.1.10(1).

Постановление Правительства Саратовской области от 25 декабря 2017 года № 679-П в первоначальной редакции было опубликовано 26 декабря 2017 года на сайте сетевого издания «Новости Саратовской губернии» [www.g-64.ru](http://www.g-64.ru), 27 декабря 2017 года на официальном интернет-портале правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

Постановлением Правительства Саратовской области от 22 июня 2020 года № 526-П «О внесении изменений в постановление Правительства Саратовской области от 25 декабря 2017 года № 679-П» в постановление Правительства Саратовской области от 25 декабря 2017 года № 679-П внесены изменения в приложения: в пункте 2.1.10: часть первая изложена в следующей редакции: «Предельно допустимая этажность объектов жилого, социального, общественного, религиозного, производственного назначения в населенных пунктах Саратовской области определяется в соответствии с таблицей 1.1.10(1) с учетом пункта А.1.7 приложения А СП 54.13330.2016 «СНиП 31-01-2003 Здания жилые многоквартирные», утвержденного приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 3 декабря 2016 года № 883/пр.»; части вторая, четвертая признаны утратившими силу.

Постановлением Правительства Саратовской области от 22 июня 2020 года № 527-П «О внесении изменений в постановление Правительства Саратовской области от 25 декабря 2017 года № 679-П» в постановление Правительства Саратовской области от 25 декабря 2017 года № 679-П внесены изменения в приложения: в разделе «2.1.10 Расчетные показатели интенсивности использования жилых территорий в населенных пунктах при различных типах застройки» слова «жилья экономического класса» заменены словами «стандартного жилья».

Постановлением Правительства Саратовской области от 30 июня 2020 года № 551-П «О внесении изменения в постановление Правительства Саратовской области от 25 декабря 2017 года № 679-П» в постановление Правительства Саратовской области от 25 декабря 2017 года № 679-П внесены изменения, пункт 2.1.10 приложения изложен в новой редакции, в том числе часть первая изложена в следующей редакции: «Предельно допустимая этажность объектов жилого, социального, общественного, религиозного, производственного назначения в населенных пунктах Саратовской области определяется в соответствии с таблицей 1.1.10(1)», которая совпадает с первоначальной редакцией части 2 пункта 2.1.10 Региональных нормативов.

Постановления Правительства Саратовской области от 22 июня 2020 № 526-П и № 527-П «О внесении изменения в постановление Правительства Саратовской области от 25 декабря 2017 года № 679-П», опубликованы на сайте сетевого издания «Новости Саратовской губернии» [www.g-64.RU](http://www.g-64.RU) 22 июня 2020 года.

Постановление Правительства Саратовской области от 30 июня 2020 года № 551-П «О внесении изменения в постановление Правительства Саратовской области от 25 декабря 2017 года № 679-П» опубликовано на сайте сетевого издания «Новости Саратовской губернии» [www.g-64.RU](http://www.g-64.RU) 7 июля 2020 года.

Суд первой инстанции исходил из того, что оспариваемая норма региональных нормативов градостроительного проектирования Саратовской области о предельно допустимой этажности объектов жилого, социального, общественного, религиозного, производственного назначения в населенных пунктах Саратовской области установлена в первоначальной редакции постановления Правительства Саратовской области от 25 декабря 2017 года № 679-П «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Саратовской области», проект которого 1 сентября 2017 года был размещен на официальном сайте Правительства области в сети Интернет: <http://Saratov.dov.ru/upload/iblock/a77/PPSO.docx>, а затем был рассмотрен на заседании Градостроительного совета Саратовской области от 22 июня 2017 года, в связи с чем пришел к

выводу, что оспариваемые положения Постановления были приняты в первоначальной редакции, которой не коснулись последующие изменения, с соблюдением установленном законом процедуры.

Проект вышеперечисленных изменений был опубликован на сайте отраслевого органа - министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Саратовской области 10 апреля 2020 года, и впоследствии был разделен на три документа, в связи с чем суд первой инстанции пришел к выводу, что данное обстоятельство не свидетельствует о существенных нарушениях проведения процедуры принятия нормативного правового акта, поскольку порядок принятия нормативных актов предполагает возможность после публикации проекта документа обсуждать и вносить изменения в такой проект.

Судом первой инстанции сделан вывод, что в оспариваемом постановлении Правительства Саратовской области от 25 декабря 2017 года № 679-П (в редакции от 30 июня 2020 года) норма о возможном отклонении от предельных параметров по этажности при комплексном развитии территории, установленных в таблице 1.1.10 (1), отсутствует, между тем положения части четвертой пункта 2.1.10, действующие в первоначальной редакции постановления Правительства Саратовской области от 25 декабря 2017 года № 679-П, допускающие отклонение этажности в определенных случаях, и исключенные в действующей редакции нормативного акта, административным истцом не оспариваются.

После принятия решения суда по настоящему делу Правительством Саратовской области принято постановление от 30 декабря 2020 года 1066-П «О внесении изменений в постановление Правительства Саратовской области от 25 декабря 2017 года № 679-П», которым в постановление Правительства Саратовской области от 25 декабря 2017 года № 679-П «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Саратовской области» внесены изменения: в приложении пункт 2.1.10 признан утратившим силу, постановление вступило в силу со дня его опубликования. Данное постановление опубликовано на сайте сетевого издания «Новости Саратовской губернии» [www.g-64.ru](http://www.g-64.ru) 31 декабря 2020 года, на официальном интернет-портале правовой информации <http://pravo.gov.ru/> 4 января 2021 года.

Таким образом, оспариваемые административным истцом нормы пункта 2.1.10 Региональных нормативов на дату рассмотрения дела в суде апелляционной инстанции утратили силу.

Положениями части 2 статьи 194, пункта 1 части 2 статьи 214 КАС РФ предусмотрено, что суд вправе прекратить производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта в случае, если оспариваемый нормативный правовой акт утратил силу, отменен, изменен или пересмотрен и перестал затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца.

Согласно части 11 статьи 213 КАС РФ утрата нормативным правовым актом силы или его отмена в период рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта не может служить основанием для прекращения производства по этому административному делу в случае, если при его рассмотрении установлены применение оспариваемого нормативного правового акта в отношении административного истца и нарушение его прав, свобод и законных интересов.

В пункте 25 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 разъяснено, что при рассмотрении дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет, нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца, заявителя, имея в виду то, что производство по делу подлежит прекращению, если в ходе его рассмотрения будет установлено, что оспариваемый акт утратил силу, отменен или изменен и перестал затрагивать права, свободы и законные интересы указанного лица, в частности, если суд установит, что нормативный правовой акт не применялся к административному истцу, заявителю, отсутствуют нарушение или угроза нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца, заявителя.

Вместе с тем в случаях, когда оспариваемый нормативный правовой акт до принятия судом решения в установленном порядке отменен, а также когда действие его прекратилось, производство по делу не может быть прекращено, если в период действия такого акта были нарушены права и законные интересы административного истца, заявителя, публичные интересы или права и (или)



законные интересы граждан, организаций, иных лиц (часть 2 статьи 194, пункт 1 части 8, часть 11 статьи 213, пункт 1 части 2 статьи 214 КАС РФ).

Из материалов дела следует, что административный истец 9 июня 2020 года совместно с АО «Шелдон», ИП Аксенов Д.Ю. и ИП Лебедев М.В. обратился к главе муниципального образования «Город Саратов» с заявлением о заключении договора о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей (т.1 л.д.21-22).

Письмом от 8 июля 2020 года на указанное обращение заместитель главы муниципального образования «Город Саратов» сообщил, что представленный на рассмотрение проект планировки территории не соответствует требованиям законодательства по нескольким основаниям, в том числе в связи с тем, что проектом планировки территории предусмотрено формирование земельных участков для размещения многоквартирных домов этажностью 27 (этажей), что противоречит требованиям пункта 2.1.10 региональных нормативов градостроительного проектирования Саратовской области, утвержденных постановлением Правительства Саратовской области от 25 декабря 2017 года № 679-П (т.1 л.д.23-25).

Такими образом, оспариваемые административным истцом нормы пункта 2.1.10 Региональных нормативов в период их действия применялись к административному истцу, в связи с чем административный истец полагает, что были нарушены его права, свободы и законные интересы.

При таких обстоятельствах, с учетом положений части 11 статьи 213 КАС РФ, оснований, предусмотренных частью 2 статьи 194, пунктом 1 части 2 статьи 214 КАС РФ, для прекращения производства по настоящему административному делу не имеется.

Разрешая заявленные требования, суд первой инстанции сослался на информацию, представленную ГУПП «Институт Саратовгражданпроект Саратовской области» (т. 2 л.д.203-205), согласно которой интенсивность использования жилых территорий может зависеть от таких факторов, как численность населения населенного пункта и этажность объектов, включая многоэтажные жилые дома; расчетная плотность населения территорий жилой застройки согласно СНиП 2.07.01-89 от 1 января 1991 года «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» определяет ту или иную зону различной степени градостроительной ценности территории (высокая, средняя, низкая), границы которой определяются по согласованию с главным архитектором города (области, края) с учетом оценки стоимости земли, плотности инженерных и транспортных магистральных сетей, насыщенности общественными объектами, капиталовложений в инженерную подготовку территории, наличия архитектурно-ландшафтных ценностей; данное обстоятельство предполагает потребность в правовом регулировании (нормировании) уполномоченными органами предельной высоты и этажности; имеется тесная связь между нормированием этажности жилых объектов на жилой территории и нагрузкой на вышеуказанные объекты.

Ссылаясь на указанное информационное письмо ГУПП «Институт Саратовгражданпроект Саратовской области» суд сделал вывод, что при определении расчетных показателей допустимого уровня обеспеченности указанными объектами примененная величина предельной этажности влияет на объекты транспорта, дорожной сети, здравоохранения, образования, социального обслуживания населения, жилищно-коммунального обслуживания.

При этом суд первой инстанции не учел, что в вышеуказанном информационном письме ГУПП «Институт Саратовгражданпроект Саратовской области» разъяснено, что зависимость этажности указанных объектов от численности населения в СНиП 2.07.01-89 от 1 января 1991 года «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» не прослеживается; соотношение конкретной численности населения и населенного пункта и конкретной этажности нормативными правовыми актами федерального уровня не предусматривается; а предельное количество этажей или предельная высота зданий, строений, сооружений устанавливается градостроительным регламентом в соответствии со статьями 30-40 Градостроительного кодекса Российской Федерации (т. 2 л.д.203-205).

Кроме того, суд первой инстанции исходил из того, что предмет правового регулирования оспариваемого акта заключается не в установлении ограничений этажности в отношении конкретного

земельного участка, а в установлении нормативов, распространяющих свое действие на всю территорию области, позволяющих регулировать и оценить с помощью таких условий, как этажность, соотношение общей численности населения и сложившейся инфраструктуры, определить нагрузку на коммунальную инфраструктуру, объекты дорожно-транспортного хозяйства, объекты здравоохранения и образования, и т.п.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований суд первой инстанции пришел к выводу, что оспариваемая административным истцом норма пункта 2.1.10, которой в соответствии с таблицей 1.1.10(1) определена предельно допустимая этажность объектов жилого, социального, общественного, религиозного, производственного назначения – 10 этажей в городских населенных пунктах Саратовской области с населением свыше 100 тыс. человек, не противоречит законодательству, поскольку при принятии региональных нормативов орган исполнительной власти использовал оспариваемое соотношение численности населения и этажности объектов в качестве расчетного показателя интенсивности использования жилых территорий в населенных пунктах при различных типах застройки с учетом нагрузки на коммунальную инфраструктуру, объекты дорожно-транспортного хозяйства, объекты здравоохранения и образования.

Судебная коллегия с выводами суд первой инстанции об отсутствии оснований для удовлетворении заявленных требований согласиться не может, поскольку хотя Региональные нормативы и устанавливают совокупность расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами регионального значения населения Саратовской области и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения Саратовской области, а также предельные значения расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами местного значения населения муниципального образования Саратовской области и предельные значения расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения муниципальных образований Саратовской области, в то же время оспариваемыми нормами пункта 2.1.10 Региональных нормативов в соответствии с таблицей 1.1.10(1) определена предельно допустимая этажность объектов жилого, социального, общественного, религиозного, производственного назначения – 10 этажей в городских населенных пунктах Саратовской области с населением свыше 100 тыс. человек. При этом само по себе то обстоятельство, что пункт 2.1.10 Региональных нормативов именуется «Расчетные показатели интенсивности использования жилых территорий в населенных пунктах при различных типах застройки» правового значения не имеет, поскольку независимо от наименования данного пункта оспариваемые административным истцом нормы устанавливают предельно допустимую этажность объектов жилого, социального, общественного, религиозного, производственного назначения.

Вместе с тем, в силу пункта 3 части 1 статьи 38 Градостроительного кодекса Российской Федерации предельное количество этажей или предельная высота зданий, строений, сооружений относится к предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

В соответствии с пунктом 2 части 6 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства; указываются в градостроительном регламенте, входящем согласно пункту 3 части 2 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации в состав правил землепользования и застройки.

Правила землепользования и застройки - документ градостроительного зонирования, в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений (пункт 8 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Правила землепользования и застройки утверждаются нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления (пункт 8 статьи 1, пункт 3 части 3 статьи 8, часть 1 статьи 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации, пункт 26 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Таким образом, оспариваемые административным истцом положения пункта 2.1.10 Региональных нормативов фактически регулируют предельное количество этажей, что относится к предельным параметрам разрешенного строительства, то есть вопросы, не являющиеся предметом регулирования региональных нормативов градостроительного проектирования и подлежащие установлению нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в правилах землепользования и застройки соответствующего муниципального образования.

Пунктом 28 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 разъяснено, что при проверке соблюдения компетенции органом, принявшим нормативный правовой акт, суд выясняет, относятся ли вопросы, урегулированные в оспариваемом акте или его части, к ведению субъектов Российской Федерации или к вопросам местного значения. Если судом будет установлено, что оспариваемый акт или его часть приняты по вопросу, который не мог быть урегулирован нормативным правовым актом данного уровня, или приняты с нарушением полномочий органа, издавшего этот акт, то оспариваемый акт или его часть признаются недействующими.

Учитывая, что оспариваемые положения Региональных нормативов приняты административным ответчиком за пределами имеющихся полномочий в области градостроительной деятельности, судебная коллегия приходит к выводу об удовлетворении заявленных требований.

Доводы, указанные в возражениях относительно апелляционной жалобы Правительством Саратовской области и прокурором, участвующим в деле, повторяют выводы суда первой инстанции, которым судебная коллегия дала оценку.

При таких обстоятельствах решение суда об отказе в удовлетворении заявленных требований подлежит отмене, как вынесенное с нарушением норм материального права, с принятием нового решения об удовлетворении административного иска.

В силу пункта 38 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 при удовлетворении требования об оспаривании нормативного правового акта, который до принятия решения суда отменен в установленном законом порядке или действие которого прекратилось, суд может признать данный акт не действующим полностью или в части со дня, когда такой акт (отдельные положения акта) вошел в противоречие с нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу, если соответствующая дата предшествует дню отмены оспоренного акта или дню прекращения его действия и если отсутствуют основания для признания такого акта не действующим с иной даты (пункт 1 части 2, пункт 1 части 4 статьи 215 КАС РФ).

Суд решает вопрос о признании нормативного правового акта не действующим с того или иного времени в зависимости от обстоятельств дела.

Поскольку оспариваемые положения Региональных нормативов утратили силу, то признание их не действующими с момента вступления в силу решения суда не достигнет цели восстановления нарушенных прав и законных интересов административного истца, предусмотренных статьей 3 КАС РФ, в связи с чем судебная коллегия полагает необходимым признать оспариваемый в части нормативный правовой акт недействующим с даты принятия.

Судебная коллегия по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции, руководствуясь статьями 309, 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

#### ОПРЕДЕЛИЛА:

решение Саратовского областного суда от 10 декабря 2020 года – отменить.

Принять по делу новое решение, которым административное исковое заявление общества с ограниченной ответственностью «Олимпия-Строй» удовлетворить.

Признать недействующим с даты принятия постановление Правительства Саратовской области от 25 декабря 2017 года № 679-П «Об утверждении региональных нормативов градостроительного

проектирования Саратовской области» (в редакции от 30 июня 2020 года) в части пункта 2.1.10. «Расчетные показатели интенсивности использования жилых территорий в населенных пунктах при различных типах застройки» Приложения, которым в соответствии с таблицей 1.1.10(1) определена предельно допустимая этажность объектов жилого, социального, общественного, религиозного, производственного назначения – 10 этажей в городских населенных пунктах Саратовской области с населением свыше 100 тыс. человек.

Обязать Правительство Саратовской области в течение одного месяца со дня вступления настоящего определения в законную силу разместить сообщение о нем на сайте сетевого издания «Новости Саратовской губернии» ([www.g-64.ru](http://www.g-64.ru)) и официальном интернет-портале правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

Определение суда апелляционной инстанции вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в соответствии с главой 35 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в кассационном порядке в течение шести месяцев в Первый кассационный суд общей юрисдикции (г. Саратов) через Саратовский областной суд.

Мотивированное апелляционное определение составлено 30 марта 2021 года.

Председательствующий

Судьи