



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 78-Г11-47

О ПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

21 сентября 2011 года.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Еременко Т.И.,
судей Калининой Л.А. и Ксенофонтовой О.А.
при секретаре Аверине А.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по кассационной жалобе правительства Санкт-Петербурга на решение Санкт-Петербургского городского суда от 15 июля 2011 года, которым признано недействующим с момента принятия постановление правительства Санкт-Петербурга от 21 декабря 2010 года № 1762 «Об утверждении проекта планировки территории Ново-Адмиралтейского о-ва, ограниченной проектируемой наб.р.Б.Невы, береговой линией р.Б.Невы, наб. Ново-Адмиралтейского кан., проектируемой наб.р.Мойки, в Адмиралтейском районе».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Ксенофонтовой О.А., объяснения представителей правительства Санкт-Петербурга Водовозова С.В., Щедровой Е.Ю., Филина Г.Г., поддержавших доводы кассационной жалобы, представителя Ковалева А.А. и Чаликовой Н.В. Манаенкова К.А., Малышевой Е.Г., возражавших против доводов кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей, что решение суда отмене не подлежит, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением правительства Санкт-Петербурга от 21 декабря 2010 года № 1762 утвержден проект планировки территории Ново-Адмиралтейского острова, ограниченной проектируемой наб.р.Б.Невы, береговой линией р.Б.Невы, наб. Ново-Адмиралтейского кан., проектируемой наб.р.Мойки, в

Адмиралтейском районе, включающий чертежи планировки территории Ново-Адмиралтейского острова (красные линии, объекты инженерной инфраструктуры согласно приложению № 1, линии, обозначающие дороги, улицы, проезды, границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства согласно приложению № 2) и Положение о размещении объектов капитального строительства, характеристиках планируемого развития территории и характеристиках развития систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития территории Ново-Адмиралтейского о-ва, ограниченной проектируемой наб.р.Б.Невы, береговой линией р.Б.Невы, наб.Ново-Адмиралтейского кан., проектируемой наб.р.Мойки, в Адмиралтейском районе (согласно приложению № 3).

Ковалев А.А., Малышева Е.Г., Чаликова Н.В. обратились в Санкт-Петербургский городской суд с заявлением о признании названного постановления правительства Санкт-Петербурга противоречащим федеральному законодательству и недействующим с момента принятия, ссылаясь на его противоречие градостроительному законодательству, законодательству об объектах культурного наследия и указывая на нарушение постановлением их прав на благоприятную окружающую среду, благоприятные условия жизнедеятельности, на участие в осуществлении градостроительной деятельности, на защиту, восстановление и сохранение историко-культурной среды обитания, на сохранность объектов культурного наследия.

Решением Санкт-Петербургского городского суда от 15 июля 2011 года заявление Ковалева А.А., Малышевой Е.Г., Чаликовой Н.В. удовлетворено: постановление правительства Санкт-Петербурга от 21 декабря 2010 года № 1762 «Об утверждении проекта планировки территории Ново-Адмиралтейского о-ва, ограниченной проектируемой наб.р.Б.Невы, береговой линией р.Б.Невы, наб.Ново-Адмиралтейского кан., проектируемой наб.р.Мойки, в Адмиралтейском районе» признано недействующим с момента принятия.

В кассационной жалобе правительства Санкт-Петербурга ставится вопрос об отмене указанного решения как постановленного с нарушением норм материального и процессуального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не усматривает оснований к отмене решения суда.

Оспариваемое постановление правительства Санкт-Петербурга от 21 декабря 2010 года принято в соответствии со статьей 45 Градостроительного кодекса РФ, часть 10 которой (в редакции, действовавшей на момент принятия постановления) предусматривала осуществление подготовки документации по планировке территории на основании документов территориального планирования, правил землепользования и застройки в соответствии с требованиями технических регламентов, градостроительных регламентов с учетом границ территорий объектов

культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации, границ территорий вновь выявленных объектов культурного наследия, границ зон с особыми условиями использования территорий.

Территориальное планирование - планирование развитие территорий, в том числе для установления функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, зон с особыми условиями использования территорий; функциональные зоны - зоны, для которых документами территориального планирования определены границы и функциональное назначение (статья 1 Градостроительного кодекса РФ).

В соответствии со статьей 63 Градостроительного кодекса РФ для города федерального значения, каковым является город Санкт-Петербург, документом территориального планирования является Генеральный план Санкт-Петербурга, включающий в себя сведения, предусмотренные статьей 23 Градостроительного кодекса РФ, а именно: положения о территориальном планировании, карту планируемого размещения объектов, карту функциональных зон.

Генеральный план города федерального значения подлежит утверждению законодательным органом государственной власти с проведением публичных слушаний по его проекту в каждом внутригородском муниципальном образовании.

Генеральным планом Санкт-Петербурга предусмотрено строительство мостового перехода через реку Неву ниже Благовещенского моста с созданием улично - дорожной сети на подходах (приложение 1 к закону Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга» от 21 декабря 2005 года № 728-99, Положение о территориальном планировании Санкт-Петербурга, раздел 3.3; приложение 2 (лист 22); приложение 4, Схема развития улично-дорожной сети Санкт-Петербурга до 2025 года (лист 9), Схема размещения основных объектов капитального строительства на улично-дорожной сети Санкт-Петербурга (лист 8)), месторасположение мостового перехода - между створом 22-23 линий Васильевского острова и Ново-Адмиралтейским островом.

Разрешая настоящее заявление, суд исследовал проект планировки территории Ново-Адмиралтейского острова, утвержденный оспариваемым постановлением правительства Санкт-Петербурга, и установил, что в соответствии с ним размещение мостового перехода предусмотрено в створе 16-17 линий Васильевского острова, что противоречит документу территориального планирования.

В соответствии с Генеральным планом Санкт-Петербурга в месте, определенном для подхода к мосту, установлена функциональная зона «У» (зона городских скоростных дорог, магистралей непрерывного движения, магистралей городского значения и основных магистралей районного значения с включением объектов инженерной инфраструктуры). Между тем, в месте подхода к мосту в соответствии с оспариваемым постановлением установлена

функциональная зона «Д» (применительно к Генеральному плану зона всех видов общественно-деловой застройки с включением объектов жилой застройки и объектов инженерной инфраструктуры, связанных с обслуживанием данной зоны). Эта зона не предусматривает возможности размещения объектов транспортной инфраструктуры.

При таких данных следует признать правильным вывод суда о том, что проект планировки Ново-Адмиралтейского острова, утвержденный постановлением правительства Санкт-Петербурга от 21 декабря 2010 года № 1762, нарушает установленное Генеральным планом Санкт-Петербурга зонирование, следовательно, противоречит закону Санкт-Петербурга от 22 декабря 2005 года № 728-99 «О Генеральном плане Санкт-Петербурга».

Судебная коллегия не может согласиться с доводом кассационной жалобы об ошибочности вывода суда о том, что функциональная зона «Д» не предусматривает возможности размещения объектов транспортной инфраструктуры, со ссылкой на статью 24 закона Санкт-Петербурга от 16 февраля 2009 года № 29-10 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга». Зона ТД1-1, о которой идет речь в кассационной жалобе, предусматривает развитие объектов инженерной и транспортной инфраструктур, необходимых для зоны. Между тем, для городских скоростных дорог, магистралей непрерывного движения, магистралей городского значения и основных магистралей районного значения с включением объектов инженерной и транспортной инфраструктур (в соответствии с Генеральным планом Санкт-Петербурга функциональная зона «У») Правилами землепользования и застройки Санкт-Петербурга установлена территориальная зона «ТУ» (зона улично-дорожной сети города - городских скоростных дорог, магистралей непрерывного движения, магистралей городского значения и основных магистралей районного значения с включением объектов инженерной и транспортной инфраструктур), соответствующая функциональной зоне «У» Генерального плана Санкт-Петербурга.

Довод кассационной жалобы правительства Санкт-Петербурга о том, что целью Генерального плана Санкт-Петербурга является определение территорий, необходимых для реализации стратегических направлений развития Санкт-Петербурга, а конкретное месторасположение объектов капитального строительства определяется или уточняется на иных этапах градостроительной деятельности, не может явиться основанием к отмене решения с учетом того, что уточнение места размещения объекта должно осуществляться в пределах функциональных и территориальных зон. В данном случае имеет место нарушение зонирования, о чем говорилось выше.

Довод кассационной жалобы о том, что территория Васильевского острова, на которой расположены 22 и 23 линии, не входит в границы территории Ново-Адмиралтейского острова, в отношении которой утвержден проект планировки территории оспариваемым постановлением правительства Санкт-Петербурга, основанием к отмене решения явиться не может. Генеральным планом Санкт-Петербурга предусмотрено строительство мостового перехода через реку Неву ниже Благовещенского моста с созданием улично-дорожной сети на подходах,

в том числе на территории Ново-Адмиралтейского острова, где предполагается нахождение левобережной части моста и связанных с ним объектов улично-дорожной сети, проект планировки которой утвержден оспариваемым постановлением правительства Санкт-Петербурга.

В соответствии с пунктом 2.8 Положения о порядке взаимодействия исполнительных органов государственной власти по вопросам подготовки и согласования документации по планировке территорий, утвержденного постановлением правительства Санкт-Петербурга от 16 мая 2006 года № 596 (в редакции от 10 сентября 2008 года), разработанная документация по планировке территории подлежит согласованию с Комитетом по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры в целях оценки соблюдения ограничений, связанных с особым правовым статусом расположенных на территории объектов культурного наследия, в случаях, когда в границы территории входят территории указанных объектов культурного наследия и территории зон их охраны.

Суд, исследовав имеющиеся в деле письма Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры от 20 июля 2009 года и от 15 октября 2010 года, сделал правильный вывод о том, что они не свидетельствуют о надлежащем согласовании проекта планировки с точки зрения соблюдения требований государственной охраны объектов культурного наследия.

Кроме того, признавая оспариваемое постановление правительства недействующим, суд правильно, по мнению Судебной коллегии, исходил из того, что при его принятии не получено согласования федерального органа охраны объектов культурного наследия, каковым являлась Росохранкультура, применительно к историческим поселениям, к числу которых относится город Санкт-Петербург.

Город Санкт-Петербург включен в перечень исторических поселений приказом Министерства культуры РФ № 418 и Министерства регионального развития РФ № 339 от 29 июля 2010 года «Об утверждении перечня исторических поселений».

В соответствии с пунктом 4 статьи 60 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» градостроительная документация, разрабатываемая для исторических поселений, и градостроительные регламенты, устанавливаемые в пределах территорий объектов культурного наследия и их зон охраны, включаемые в правила застройки муниципальных образований, подлежат обязательному согласованию с федеральным органом охраны объектов культурного наследия в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

Постановлением Правительства РФ от 16 января 2010 года № 2 утверждено Положение о порядке согласования с федеральным органом охраны объектов культурного наследия проектов генеральных планов поселений и городских округов, проектов документации по планировке территории, разрабатываемых для исторических поселений, а также

градостроительных регламентов, устанавливаемых в пределах территорий объектов культурного наследия и их зон охраны.

Федеральным органом охраны объектов культурного наследия, в силу Положения о Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия, утвержденного постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 года № 407, являлась Росохранкультура.

Судом установлено, что проект планировки территории, указанной в оспариваемом постановлении, не был в установленном порядке согласован с Росохранкультурой, что противоречит требованиям федерального законодательства, действовавшего в момент его принятия, и подтверждается имеющимся в деле отзывом Министерства культуры РФ (л.д.261-262).

То обстоятельство, что на момент рассмотрения дела судом действие Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 16 января 2010 года № 2, было приостановлено до 1 января 2012 года в части согласования проектов генеральных планов поселений и городских округов, проектов документации по планировке территории, разрабатываемых для исторических поселений, постановлением Правительства РФ от 7 апреля 2011 года № 257, о неправильности вывода суда не свидетельствует, поскольку существует норма федерального законодательства (пункт 4 статьи 60 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ), устанавливающая обязательность согласования с федеральным органом охраны объектов культурного наследия проектов документации по планировке территорий, разрабатываемых для исторических поселений.

Ссылка в кассационной жалобе правительства Санкт-Петербурга на совещание у директора Департамента промышленности и инфраструктуры Правительства РФ Соколова М.Ю. от 3 марта 2011 года, имевшее место после принятия оспариваемого постановления, о соблюдении процедуры его принятия свидетельствовать не может.

Обращаясь в суд с заявлением об оспаривании постановления правительства Санкт-Петербурга от 21 декабря 2010 года № 1762, заявители указали на нарушение оспариваемым постановлением своих прав на защиту, восстановление и сохранение историко-культурной среды обитания, на сохранность объектов культурного наследия, на эти обстоятельства они ссылались и в процессе рассмотрения дела.

Удовлетворение требований заявителей свидетельствует о согласии суда с их позицией о нарушении оспариваемым постановлением их прав. Отсутствие в решении суда соответствующего суждения основанием к отмене решения явиться не может.

Не усматривая оснований к отмене решения суда по доводам кассационной жалобы, руководствуясь статьями 360 и 361 Гражданского процессуального кодекса РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Санкт-Петербургского городского суда от 15 июля 2011 года оставить без изменения, кассационную жалобу правительства Санкт-Петербурга - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

