



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 78-АПГ14-6

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

2 апреля 2014 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,

судей Горчаковой Е.В. и Еременко Т.И.

при секретаре Акулове Д.Г.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению общества с ограниченной ответственностью «Новый Петербург» о признании недействующим постановления Правительства Санкт-Петербурга от 7 декабря 2010 г. № 1668 «Об утверждении проекта планировки территории, ограниченной административными границами муниципального образования поселок Солнечное, береговой линией Финского залива, продолжением Дачной ул., Дачной ул., перспективными проездами, береговой линией Финского залива, за исключением территории в границах Приморского шоссе, Петровской ул., проезда, в Курортном районе» по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью «Новый Петербург» на решение Санкт-Петербургского городского суда от 4 декабря 2013 г., которым заявление оставлено без удовлетворения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя общества с ограниченной ответственностью «Новый Петербург» по доверенности Лоухиной А.А., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, возражения представителей Правительства Санкт-Петербурга по доверенности Курганова С.В. и Водовозова С.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей необходимым решение суда отменить и принять новое решение об удовлетворении заявленных требований, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 7 декабря 2010 г. № 1668, опубликованным в официальном издании органов государственной власти Санкт-Петербурга «Петербургский дневник», 2010 г., № 52 (315), утверждён проект планировки территории, ограниченной административными границами муниципального образования поселок Солнечное, береговой линией Финского залива, продолжением Дачной ул., Дачной ул., перспективными проездами, береговой линией Финского залива, за исключением территории в границах Приморского шоссе, Петровской ул., проезда, в Курортном районе (далее – Проект планировки территории).

Проект планировки территории утверждён в составе чертежа планировки названной территории, определяющего согласно приложению 1 красные линии, линии связи, объекты инженерной и транспортной инфраструктур (пункт 1.1), а также чертежа согласно приложению 2, устанавливающего линии, обозначающие дороги, улицы, проезды, границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства (пункт 1.2), а также Положения о размещении объектов капитального строительства, характеристиках планируемого развития территории и характеристиках развития систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития территории, ограниченной административными границами муниципального образования поселок Солнечное, береговой линией Финского залива, продолжением Дачной ул., Дачной ул., перспективными проездами, береговой линией Финского залива, за исключением территории в границах Приморского шоссе, Петровской ул., проезда, в Курортном районе согласно приложению 3 (пункт 1.3).

Названный проект предусматривает размещение объектов в границах земельного участка с кадастровым номером 78:21152:91 площадью 19765 кв.м, расположенного по адресу: г. Санкт-Петербург, пос. Солнечное, Вокзальная ул., участок 1 (западнее пересечения с 3-й Зеленой улицей).

Общество с ограниченной ответственностью «Новый Петербург» (далее - ООО «Новый Петербург»), являющееся арендатором указанного земельного участка, обратилось в суд с заявлением о признании постановления Правительства Санкт-Петербурга от 7 декабря 2010 г. № 1668 недействующим в части утверждения схемы улично-дорожной сети, а также в части планировки границ трёх кварталов, предусматривающей строительство городских дорог, по мнению заявителя, на земельном участке, находящемся в его законном пользовании.

В процессе судебного разбирательства ООО «Новый Петербург» заявленные требования уточнило и просило признать названный региональный нормативный правовой акт недействующим полностью ввиду нарушения порядка его принятия.

Заявитель в обоснование требований ссылался на то, что оспариваемое постановление противоречит нормам земельного, градостроительного законодательства, законодательства об объектах культурного наследия, нарушает его права и законные интересы как арендатора земельного участка, на территории которого планируется строительство дорог, лишает права использования этого участка в своих целях.

Решением Санкт-Петербургского городского суда от 4 декабря 2013 г. заявление оставлено без удовлетворения.

В апелляционной жалобе ООО «Новый Петербург» просит решение суда первой инстанции отменить, как постановленное с нарушением норм материального и процессуального права.

Относительно апелляционной жалобы Правительством Санкт-Петербурга поданы возражения о несостоятельности её доводов.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает необходимым решение суда отменить и принять новое судебное постановление об удовлетворении заявленных требований по следующим основаниям.

Суд первой инстанции, рассматривая заявление ООО «Новый Петербург», пришёл к заключению об отсутствии оснований для признания недействующим постановления Правительства Санкт-Петербурга от 7 декабря 2010 г. № 1668, утвердившего Проект планировки территории, при этом исходил из того, что нормативный правовой акт принят уполномоченным органом в установленном законом порядке, законодательству, имеющему большую юридическую силу, не противоречит.

Судебная коллегия не может согласиться с выводом об отсутствии оснований для удовлетворения заявленных требований ввиду неправильного применения судом норм материального права.

Процедура подготовки и утверждения документации по планировке территории регламентирована статьёй 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации, частью 10 которой (в редакции, действовавшей на момент принятия постановления) предусматривалось осуществление подготовки документации по планировке территорий на основании документов территориального планирования, правил землепользования и застройки в соответствии с требованиями технических регламентов, градостроительных регламентов с учётом границ территорий объектов культурного наследия, включённых в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, границ территорий вновь выявленных объектов культурного наследия, границ зон с особыми условиями использования территорий.

Частями 1 и 19 приведённой статьи предусмотрено, что решения о подготовке документации по планировке территории принимаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами

исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления. Порядок подготовки документации по планировке территории, подготовка которой осуществляется на основании решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, устанавливается данным кодексом и законами субъектов Российской Федерации.

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

Проанализировав приведённые законоположения, а также основываясь на нормах Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об основных принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (подпункт 42 пункта 2 статьи 26.3), сопоставив Проект планировки территории с Генеральным планом Санкт-Петербурга, утверждённым Законом Санкт-Петербурга от 22 декабря 2005 г. № 728-99, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что постановление Правительства Санкт-Петербурга от 7 декабря 2010 г. № 1668 принято в соответствии с полномочиями и компетенцией органов государственной власти Санкт-Петербурга, утверждённые пунктом 1.2 названного постановления чертежи не противоречат Генеральному плану города.

Позиция суда аргументирована, основана на правильной оценке фактических обстоятельств и положениях приведённых норм материального права.

Исследовав текст заключения о результатах публичных слушаний, утверждённого заместителем главы администрации Курортного района Санкт-Петербурга 26 октября 2009 г., а также обстоятельства их подготовки и проведения, суд правомерно констатировал соблюдение процедуры публичных слушаний в отношении Проекта планировки территории, установленной Законом Санкт-Петербурга от 20 июля 2006 г. № 400-61 «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информации населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге».

Вместе с тем Судебная коллегия не может согласиться с утверждением суда о соблюдении установленного федеральным законодательством порядка утверждения Проекта планировки территории.

Действительно, оспариваемое постановление прошло надлежащее согласование с Комитетом по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности Правительства Санкт-Петербурга, а также с Комитетом по государственному контролю,

использованию и охране памятников истории и культуры Правительства Санкт-Петербурга, являющимися исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Между тем Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» в редакции, действующей на момент принятия оспариваемого постановления, градостроительная документация, разрабатываемая для исторических поселений, подлежит обязательному согласованию не только с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченными в области охраны объектов культурного наследия, но и с федеральным органом охраны объектов культурного наследия в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации (пункт 4 статьи 60).

Признавая довод ООО «Новый Петербург» о несоответствии оспариваемого нормативного правового акта приведённой норме федерального закона несостоятельным, суд первой инстанции исходил из того, что согласование проектной документации по планировке территорий, разрабатываемых для исторических поселений, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 590 «О министерстве культуры Российской Федерации», отнесено к полномочиям Министерства культуры России лишь в 2011 году, что правовое регулирование процедуры и методика согласования до настоящего времени отсутствуют.

Судебная коллегия находит данный вывод суда ошибочным, основанным на неправильном применении норм материального права, поскольку судом не применено законодательство, регулирующее возникшие правоотношения.

Согласно пункту 1 Положения о Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 407, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по охране культурного наследия, по контролю и надзору в этой сфере деятельности являлась поименованная федеральная служба – Росохранкультура, упразднённая со дня подписания 8 февраля 2011 г. Указа Президента Российской Федерации № 155.

Полномочие Росохранкультуры согласовывать в порядке и случаях, предусмотренных законодательством, разрабатываемую для исторических поселений градостроительную документацию установлено пунктом 5.6.1 названного выше положения.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 января 2010 г. № 2 во исполнение положений пункта 4 статьи 60 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» утверждено Положение о порядке согласования с федеральным органом

охраны объектов культурного наследия проектов генеральных планов поселений и городских округов, проектов документации по планировке территорий, разрабатываемых для исторических поселений, а также градостроительных регламентов, устанавливаемых в пределах территорий объектов культурного наследия и их зон охраны (далее – Положение).

Пунктом 1 Положения в редакции, действующей на 7 декабря 2010 г., установлено, что оно определяет порядок согласования с Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия градостроительной документации: проектов генеральных планов поселений и городских округов, а также проектов документации по планировке территории, разрабатываемых для исторических поселений (после внесённых в данный пункт постановлением от 18 мая 2011 г. изменений согласование проводится с Министерством культуры Российской Федерации).

В соответствии с пунктами 2, 4 и 8 Положения, действующего на момент принятия оспариваемого постановления, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный в области охраны объектов культурного наследия, направляет на согласование в Федеральную службу по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия (далее – Служба) градостроительную документацию и (или) градостроительные регламенты в 2 экземплярах в течение 5 рабочих дней с даты принятия решения об их согласовании. Служба рассматривает градостроительную документацию и (или) градостроительные регламенты в течение 30 дней с даты получения их от органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного в области охраны объектов культурного наследия, и согласовывает их либо отказывает в их согласовании. Решение Службы о согласовании градостроительной документации и (или) градостроительных регламентов оформляется в виде заключения об их соответствии требованиям законодательства Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

Приведённые положения федерального законодательства свидетельствуют о том, что на момент принятия Правительством Санкт-Петербурга 7 декабря 2010 г. оспариваемого постановления был разработан порядок согласования проектной документации по планировке территорий, разрабатываемых для исторических поселений, и действовал уполномоченный по этому вопросу федеральный орган государственной власти.

Совместным приказом Министерства культуры Российской Федерации и Министерства регионального развития Российской Федерации № 418/339 от 29 июля 2010 г. «Об утверждении перечня исторических поселений» Санкт-Петербург включён в перечень исторических поселений.

Таким образом, установление судом первой инстанции отсутствия согласования Проекта планировки территории с Росохранкультурой свидетельствует о его противоречии требованиям федерального

законодательства, действовавшего в момент принятия оспариваемого постановления.

Ссылка суда первой инстанции на письменное сообщение Министра культуры Российской Федерации от 12 апреля 2013 г., которое, по мнению суда, подтверждает соблюдение порядка принятия Проекта планировки территории, является несостоятельной.

Как следует из содержания названного обращения, адресованного Губернатору Санкт-Петербурга и подписанного заместителем Министра культуры Российской Федерации, письмом от 18 февраля 2013 г. Правительство Санкт-Петербурга информировалось о необходимости применения Положения о порядке согласования с федеральным органом охраны объектов культурного наследия проектов генеральных планов поселений и городских округов, проектов документации по планировке территорий, разрабатываемых для исторических поселений, а также градостроительных регламентов, устанавливаемых в пределах территорий объектов культурного наследия и их зон охраны, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 16 января 2010 г. № 2, и о поддержке этой позиции Министерством регионального развития Российской Федерации.

Сообщение в данном письме о том, что на выездном совещании, проводимом 15 марта 2013 г. в Санкт-Петербурге Минкультурой России с исполнительными органами государственной власти города, подтверждено отсутствие необходимости получения согласования Минкультуры России при рассмотрении проектов планировки территории и межевания территории Санкт-Петербурга, не может иметь значение для правильного разрешения дела, поскольку не содержит правового обоснования и не соответствует приведённым выше нормам федерального законодательства.

То обстоятельство, что действие Положения приостанавливалось постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2011 г. № 257 до 1 января 2012 г., этим же постановлением в редакции постановления от 30 декабря 2011 г. № 1252 до 1 января 2013 г., также не имеет правового значения по настоящему делу, поскольку на момент принятия оспариваемого постановления требования названного федерального нормативного правового акта подлежали выполнению как действующие правовые предписания.

С учётом изложенного, решение суда нельзя признать законным и обоснованным, в силу чего оно подлежит отмене с принятием нового решения об удовлетворении заявленных требований.

В соответствии с положениями части 2 статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации суд, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, признаёт его недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Принимая во внимание, что оспариваемая часть нормативного правового акта до принятия настоящего решения применялась, и на ее основании реализовывались права граждан и организаций, Судебная коллегия считает, что она подлежит признанию недействующей с момента принятия настоящего апелляционного определения.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,

определила:

решение Санкт-Петербургского городского суда от 4 декабря 2013 г. отменить, принять новое судебное постановление, которым заявление общества с ограниченной ответственностью «Новый Петербург» удовлетворить.

Признать недействующим со дня принятия настоящего определения постановление Правительства Санкт-Петербурга от 7 декабря 2010 г. № 1668 «Об утверждении проекта планировки территории, ограниченной административными границами муниципального образования поселок Солнечное, береговой линией Финского залива, продолжением Дачной ул., Дачной ул., перспективными проездами, береговой линией Финского залива, за исключением территории в границах Приморского шоссе, Петровской ул., проезда, в Курортном районе».

Председательствующий

Судьи