ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ19-194

А П Е Л Л Я Ц И О Н Н О Е О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 18 июня 2019 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Манохиной Г.В.,
членов коллегии	Зайцева В.Ю.,
	Крупнова И.В.
при секретаре	Горбачевой Е.А.
с участием прокурора	Гончаровой Н.Ю.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Берга Олега Викторовича, Воронежской региональной общественной организации инвалидов «Импульс» о признании частично недействующими подпунктов «и», «л», «п» пункта 12 Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. № 87,

по апелляционной жалобе Берга О.В., Воронежской региональной общественной организации инвалидов «Импульс» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 18 марта 2019 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя Правительства Российской Федерации Поповой О.В., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. № 87 утверждено Положение о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию (далее – Положение).

Нормативный правовой акт опубликован 25 февраля 2008 г. в «Собрании законодательства Российской Федерации» № 8 и 27 февраля 2008 г. в «Российской газете» № 41.

Согласно пункту 12 Положения раздел 2 «Схема планировочной организации земельного участка» проектной документации на объекты капитального строительства производственного и непроизводственного назначения должен содержать в том числе: в текстовой части – обоснование схем транспортных коммуникаций, обеспечивающих внешние и внутренние (в том числе межцеховые) грузоперевозки, – для объектов производственного назначения (подпункт «и»); обоснование схем транспортных коммуникаций, обеспечивающих внешний и внутренний подъезд к объекту капитального строительства, – для объектов непроизводственного назначения (подпункт «л»); в графической части – ситуационный план размещения объекта капитального строительства в границах земельного участка, предоставленного для размещения этого объекта, с указанием границ населенных пунктов, непосредственно примыкающих к границам указанного земельного участка, границ зон с особыми условиями их использования, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, границ территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также с отображением проектируемых транспортных и инженерных коммуникаций с обозначением мест их присоединения к существующим транспортным и инженерным коммуникациям – для объектов производственного назначения (подпункт «п»).

Берг О.В., Воронежская региональная общественная организация инвалидов «Импульс» (далее – ВРООИ «Импульс») обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением, в котором просили признать подпункты «и», «л», «п» пункта 12 Положения не действующими в части, предусматривающей проектирование за границами принадлежащего застройщику земельного участка. В обоснование заявления ссылались на то, что оспариваемые предписания противоречат части 1 статьи 48, подпункту «б» пункта 3 части 7 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации и нарушают права административных истцов на получение разрешения на строительство.

В административном исковом заявлении указано, что Берг О.В. и ВРООИ «Импульс» согласно договору о совместной деятельности намерены осуществить строительство магазина на земельном участке, арендатором которого является Берг О.В. Оспариваемые нормы Положения предусматривают разработку документов проектной документации на территории вне границ земельного участка застройщика, обозначение мест присоединения проектируемых транспортных и инженерных коммуникаций

к существующим коммуникациям вне границ земельного участка, получение согласования (разрешения) владельцев автомобильных дорог и инженерных сетей на присоединение к ним. Административные истцы также ссылались на то, что намерены изменить вид разрешенного использования земельного участка и объекта капитального строительства на объект производственного назначения, и в этом случае их права будут нарушены нормой подпункта «п» пункта 12 Положения.

Правительство Российской Федерации возражало против удовлетворения административного иска, пояснив, что оспариваемый в части нормативный правовой акт издан в пределах его полномочий, соответствует действующему законодательству, прав административных истцов не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 18 марта 2019 г. в удовлетворении административного искового заявления Бергу О.В. и ВРООИ «Импульс» отказано.

В апелляционной жалобе административные истцы просят изменить мотивировочную часть названного решения, указав в ней, что оспариваемые нормы Положения не предусматривают: разработку некоторых документов проектной документации на территории вне границ земельного участка застройщика; обозначение мест присоединения проектируемых транспортных и инженерных коммуникаций к существующим коммуникациям вне границ земельного участка застройщика; получение согласования (разрешения) владельцев автомобильных дорог и инженерных сетей на присоединение к ним. В обоснование жалобы ссылаются на абзац второй пункта 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены или изменения обжалуемого решения суда не находит.

В силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая Бергу О.В. и ВРООИ «Импульс» в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания оспариваемых предписаний Положения недействующими отсутствует.

Частью 13 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что состав и требования к содержанию разделов проектной документации применительно к различным видам объектов капитального строительства, в том числе к линейным объектам, состав и требования к содержанию разделов проектной документации применительно

к отдельным этапам строительства, реконструкции объектов капитального строительства, состав и требования к содержанию разделов проектной документации при проведении капитального ремонта объектов капитального строительства, а также состав и требования к содержанию разделов проектной документации, представляемой на экспертизу проектной документации и в органы государственного строительного надзора, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Изложив приведенную норму, суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что Положение, устанавливающее состав разделов проектной документации и требования к содержанию этих разделов при подготовке проектной документации на различные виды объектов капитального строительства, а также при подготовке проектной документации в отношении отдельных этапов строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства, утверждено Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных ему федеральным законодателем полномочий.

Разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции правомерно отказал Бергу О.В. и ВРООИ «Импульс» в удовлетворении их требования о признании частично недействующими подпунктов «и», «л», «п» пункта 12 Положения, так как они не противоречат каким-либо нормативным правовым актам большей юридической силы.

Как следует из части 1 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации, архитектурно-строительное проектирование осуществляется путем подготовки проектной документации применительно к объектам капитального строительства и их частям, строящимся, реконструируемых в границах принадлежащего застройщику или иному правообладателю земельного участка, а также раздела проектной документации «Смета на капитальный ремонт объекта капитального строительства» при проведении капитального ремонта объекта капитального строительства в случаях, предусмотренных частью 12^2 данной статьи.

Проектная документация представляет собой документацию, содержащую материалы в текстовой и графической формах и определяющую архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства, их частей, капитального ремонта. В состав проектной документации в качестве обязательной части включается схема планировочной организации земельного участка, которая выполнена в соответствии с информацией, указанной в градостроительном плане земельного участка (часть 2, пункт 2 части 12 названной статьи).

Строительство, реконструкция объектов капитального строительства осуществляются на основании разрешения на строительство (за исключением предусмотренных законом случаев), под которым понимается документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка или проекту планировки территории и проекту межевания территории (в случае строительства,

реконструкции линейных объектов (части 1, 2 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Согласно подпункту «б» пункта 3 части 7 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации в целях строительства, реконструкции объекта капитального строительства застройщик направляет заявление о выдаче разрешения на строительство непосредственно в уполномоченный на выдачу разрешений на строительство орган с приложением к нему в том числе схемы планировочной организации земельного участка, выполненной в соответствии с информацией, указанной в градостроительном плане земельного участка, с обозначением места размещения объекта капитального строительства, подъездов и проходов к нему, границ публичных сервитутов, объектов археологического наследия.

Как правильно указал суд первой инстанции в решении, подпункты «и», «л» пункта 12 Положения, предусматривающие, что в разделе 2 «Схема планировочной организации земельного участка» проектной документации в текстовой части должны содержаться для объектов производственного назначения обоснование схем транспортных коммуникаций, обеспечивающих внешние и внутренние (в том числе межцеховые) грузоперевозки, а для объектов непроизводственного назначения обоснование схем транспортных коммуникаций, обеспечивающих внешний и внутренний подъезд к объекту капитального строительства, согласуются с приведенными выше нормами Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Вместе с заявлением о выдаче разрешения на строительство в уполномоченный орган подается также градостроительный план земельного участка, являющийся документом, входящим в состав формируемого в установленном порядке дела о застроенном или подлежащем застройке земельном участке. Градостроительный план земельного участка выдается в целях обеспечения субъектов градостроительной деятельности информацией, необходимой для архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства в границах земельного участка. В нем содержится информация в том числе о расположенных в границах земельного участка объектах капитального строительства, о расположенных в границах земельного участка сетях инженерно-технического обеспечения, а также о технических условиях подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, определенных с учетом программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселения, городского округа (пункт 2 части 7 статьи 51, пункт 1 части 5 статьи 56, часть 1, пункты 13, 15 части 3 статьи 57^3 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

С учетом изложенного суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что подпункт «п» пункта 12 Положения, предусматривающий для объектов производственного назначения подготовку ситуационного плана в границах выделенного земельного участка с отображением проектируемых транспортных и инженерных коммуникаций с обозначением

мест их присоединения к существующим транспортным и инженерным коммуникациям, соответствует названным нормам градостроительного законодательства.

Утверждая в апелляционной жалобе о наличии оснований для изменения мотивировочной части обжалуемого решения, административные истцы ссылаются на содержащееся в абзаце втором пункта 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 разъяснение, согласно которому нормативный правовой акт не может быть признан недействующим, если суд придет к выводу, что по своему содержанию оспариваемый акт или его часть не допускают придаваемое им при правоприменении толкование; этот вывод должен быть обоснован в решении суда; при этом в решении суда указывается на надлежащее толкование. Между тем по настоящему административному делу не имеется данных о том, что в правоприменительной практике отсутствует единообразное толкование оспариваемых норм Положения, содержание которых отвечает критериям ясности и недвусмысленности.

Доводы апелляционной жалобы и приложенного к ней ходатайства о том, что судом первой инстанции были неправильно установлены обстоятельства, имеющие значение для дела, нельзя признать состоятельными.

Исходя из части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов; форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты; процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу; соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

При рассмотрении данного административного дела все перечисленные обстоятельства судом первой инстанции были выяснены и отражены в обжалуемом решении.

Заявляя о необходимости изменения мотивировочной части обжалуемого решения, административные истцы, по существу, просят суд дать казуальное толкование оспариваемых норм Положения применительно к вопросу о выдаче разрешения на строительство объекта «магазин» на земельном участке, расположенном по адресу: г. Воронеж, ул. Южно-Моравская, 21в. Однако в рамках настоящего дела, рассматриваемого в

порядке абстрактного нормоконтроля, такое толкование суд делать не вправе. Проверка законности отказа в выдаче разрешения на строительство объекта капитального строительства связана с необходимостью выяснения фактических обстоятельств, которые должны устанавливаться соответствующим судом при рассмотрении конкретного дела с соблюдением правил подсудности.

Учитывая, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, подпункты «и», «л», «п» пункта 12 Положения в оспариваемой части не противоречат, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Бергу О.В. и ВРООИ «Импульс» в удовлетворении заявленного требования.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 18 марта 2019 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Берга Олега Викторовича, Воронежской региональной общественной организации инвалидов «Импульс» – без удовлетворения.

Председательствующий Г.В. Манохина

Члены коллегии В.Ю. Зайцев

И.В. Крупнов