



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 78-АПГ18-11

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

23 мая 2018 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,

судей Абакумовой И.Д. и Нефедова О.Н.

при секретаре Дарькине А.О.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по административному исковому заявлению Бикуловой Динары Александровны, Канюкова Анатолия Николаевича, Лаврентьева Николая Владимировича, Малышевой Елены Георгиевны, Плюто Анастасии Юрьевны, Чернышева Владимира Анатольевича о признании не действующим с момента принятия постановления Правительства Санкт-Петербурга от 18 декабря 2014 г. № 1156 «Об утверждении проекта планировки территории базисного квартала 7723В, ограниченной территорией Пулковской обсерватории, Пулковским шоссе, Волхонским шоссе, проектируемыми проездами № 7, 8 и 6, в Московском районе и проекта межевания территории, ограниченной территорией Пулковской обсерватории, Пулковским шоссе, проектируемыми проездами № 10, 2а, 5, 5а и 6, в Московском районе»

по апелляционным жалобам Правительства Санкт-Петербурга, общества с ограниченной ответственностью «Моргал Инвестментс», апелляционному представлению прокуратуры Санкт-Петербурга на решение Санкт-

Петербургского городского суда от 22 января 2018 г., которым административное исковое заявление частично удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., объяснения представителей Правительства Санкт-Петербурга Яркиной В.В., Водовозова С.В. и Маркова С.Л., представителей общества с ограниченной ответственностью «Моргал Инвестментс» Иванова М.К., Довженко А.В. и Некрестьянова Д.С., поддержавших доводы апелляционных жалоб, представителя административных истцов Бикуловой Д.А., Канюкова А.Н., Малышевой Е.Г. и Плюто А.Ю. по доверенности Чернышева В.А., административных истцов Лаврентьева Н.В. Бикуловой Д.А., Малышевой Е.Г., полагавших, что апелляционные жалобы и апелляционное представление не подлежат удовлетворению, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Коробкова Е.И., поддержавшего апелляционное представление прокуратуры Санкт-Петербурга и полагавшего, что решение суда подлежит отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 18 декабря 2014 г. № 1156 утверждены проект планировки территории базисного квартала 7723В, ограниченного территорией Пулковской обсерватории, Пулковским шоссе, Волхонским шоссе, проектируемыми проездами № 7, 8 и 6, в Московском районе и проект межевания территории, ограниченной территорией Пулковской обсерватории, Пулковским шоссе, проектируемыми проездами № 10, 2а, 5, 5а и 6, в Московском районе (далее – Постановление № 1156).

Бикулова Д.А., Канюков А.Н., Лаврентьев Н.В., Малышева Е.Г., Плюто А.Ю. и Чернышев В.А. обратились в Санкт-Петербургский городской суд с административным иском с заявлением о признании не действующим с даты принятия Постановления № 1156, указав, что оспариваемым нормативным правовым актом нарушены их права на благоприятную окружающую среду, на благоприятные условия жизнедеятельности, на защиту, восстановление и сохранение историко-культурной среды обитания, на сохранность объектов культурного и всемирного наследия.

Административные истцы указывают, что территория, в отношении которой разработан проект планировки, относится к историческому поселению, находится в защитной парковой зоне Главной (Пулковской) астрономической обсерватории Российской академии наук

(далее – ГАО РАН), в ее границы входят отдельные элементы объекта Всемирного наследия, а также в непосредственной близости от нее находится особо ценный объект культурного наследия. Между тем указанные объекты на картах проекта планировки и межевания не отображены, оспариваемая документация по планировке территории принята без согласования с Министерством культуры Российской Федерации (далее – Минкультуры России) и Центром всемирного наследия ЮНЕСКО, с нарушением процедуры подготовки проектов планировки и межевания территории, не допускающей внесения изменений после проведения публичных слушаний, а также не соответствует требованиям градостроительных регламентов в части предельных параметров строительства и учета границ зон с особыми условиями использования территорий.

Решением Санкт-Петербургского городского суда от 22 января 2018 г. Постановление № 1156 признано не действующим с даты вступления решения суда в законную силу. В удовлетворении остальной части административного иска отказано.

В апелляционной жалобе Правительство Санкт-Петербурга, ссылаясь на неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для административного дела, недоказанность установленных судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для административного дела, несоответствие выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам административного дела, нарушение и неправильное применение норм материального и процессуального права, просит отменить решение суда и прекратить производство по делу, полагая, что административные истцы не обладают правом на обращение в суд, а в случае, если основания для прекращения производства по делу не будут установлены, просит отменить решение суда и полностью отказать в удовлетворении заявленных требований.

В апелляционной жалобе и дополнительно представленных объяснениях общество с ограниченной ответственностью «Моргал Инвестментс» (далее – ООО «Моргал Инвестментс», общество), привлеченное к участию в деле в качестве заинтересованного лица, ссылается на то, что суд принял решение о правах и обязанностях лиц, не привлеченных к участию в деле: ГАО РАН, общества с ограниченной ответственностью «Агентство развития территорий «Созидание», общества с ограниченной ответственностью «ПетербургГаз», с нарушением норм материального права, неполным исследованием обстоятельств дела и неправильной оценкой имеющихся в деле доказательств. Общество просит отменить полностью решение суда и направить дело на новое рассмотрение, а если основания для направления

дела на новое рассмотрение не будут установлены, отменить решение суда и полностью отказать в удовлетворении заявленных требований.

Участвующий в деле прокурор подал апелляционное представление, в котором полагает, что решение суда первой инстанции принято в отношении прав и обязанностей лица, не привлеченного к участию в деле (ГАО РАН), с нарушением норм материального и процессуального права и основано на неполном исследовании обстоятельств дела. С учетом изложенного прокурор просит отменить решение суда и отказать в удовлетворении административного искового заявления.

Административные истцы представили возражения на апелляционные жалобы и апелляционное представление.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалоб и представления в апелляционном порядке извещены своевременно и в надлежащей форме.

Суд апелляционной инстанции рассмотрел административное дело в соответствии с частью 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ).

Законодательство о градостроительной деятельности регулирует отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции (часть 1 статьи 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации, далее также – ГрК РФ) и находится в силу комплексного характера регулируемых отношений в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72 Конституции Российской Федерации и часть 3 статьи 4 ГрК РФ).

Согласно подпункту 42 пункта 2 статьи 26<sup>3</sup> Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации относится утверждение схем территориального планирования субъекта Российской Федерации, утверждение документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства регионального значения, утверждение региональных нормативов градостроительного проектирования, выдача разрешения на строительство объекта капитального строительства в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Особенности осуществления градостроительной деятельности в городах федерального значения установлены статьей 63 ГрК РФ, согласно части 2 которой в случае, если законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения, в частности Санкт-Петербурга, полномочия в области градостроительной деятельности не отнесены к перечню вопросов местного значения, определенному законами указанного субъекта Российской Федерации в соответствии со статьей 79 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», полномочия, установленные частью 3 статьи 8 Кодекса, осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации – города федерального значения Санкт-Петербурга.

Основываясь на нормах приведенного законодательства, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что Постановление № 1156 принято в соответствии с полномочиями и компетенцией органов государственной власти Санкт-Петербурга. Также суд сделал обоснованный вывод о надлежащем опубликовании нормативного правового акта и доведения его до всеобщего сведения.

Согласно Перечню исторических поселений, утвержденному приказом Минкультуры России и Министерства регионального развития Российской Федерации от 29 июля 2010 г. № 418/339, Санкт-Петербург отнесен к историческим поселениям.

Главная (Пулковская) астрономическая обсерватория Российской академии наук (г. Санкт-Петербург) признана особо ценным объектом культурного наследия в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 2 апреля 1997 г. № 275 «О включении отдельных объектов в государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации» и на 14-й сессии Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО включена в Список объектов Всемирного наследия ЮНЕСКО в соответствии с Конвенцией об охране всемирного культурного и природного наследия, заключенной 16 ноября 1972 г. (далее – Конвенция 1972 г.).

Комплекс зданий Пулковской обсерватории включен в Перечень объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, находящихся в г. Санкт-Петербурге, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 г. № 527.

Распоряжением Совета народных комиссаров СССР от 11 марта 1945 г. № 4003р и решением Исполкома Ленсовета от 28 мая 1945 г. № 147-2-б в радиусе 3 км вокруг Пулковской обсерватории установлена защитная

парковая зона с запрещением в ней промышленного и крупного жилищного строительства и с согласованием всякого строительства в этой зоне с дирекцией Пулковской обсерватории.

Территория базисного квартала 7723В, ограниченного территорией Пулковской обсерватории, Пулковским шоссе, Волхонским шоссе, проектируемыми проездами № 7, 8 и 6 в Московском районе; и территория, ограниченная территорией Пулковской обсерватории, Пулковским шоссе, проектируемыми проездами № 10, 2а, 5, 5а и 6, в Московском районе, в отношении которой оспариваемым нормативным правовым актом утверждены проект планировки и проект межевания территории соответственно, находятся в защитной парковой зоне Пулковской обсерватории.

В соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 16 февраля 2009 г. № 29-10 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга», действовавшим на момент издания Постановления № 1156, на территории защитной парковой зоны Пулковской обсерватории установлен особый режим осуществления хозяйственной деятельности. Указанный режим включает требования обеспечения экологических условий для действия высокочувствительной аппаратуры, соблюдения астроклимата: максимально возможную чистоту, незадымленность атмосферы, минимальные фоновые засветки неба в часы наблюдений, минимальное микросейсмическое влияние на инструменты и регистрирующую аппаратуру. На территории указанной зоны запрещается любое капитальное строительство, нарушающее названные требования. Соблюдение данных ограничений при размещении объектов капитального строительства должно быть подтверждено согласованием Пулковской обсерватории (статья 71 приложения 3).

Суд первой инстанции, делая вывод об отсутствии согласования проекта планировки и проекта межевания с Пулковской обсерваторией, не принял во внимание, что в материалах дела имеются письма федерального государственного бюджетного учреждения науки Главная (Пулковская) астрономическая обсерватория Российской академии наук от 7 июня 2013 г. № 11222-372/1-9311, от 2 апреля 2012 г. № 11222-238/1-9311, от 25 октября 2011 № 11222-719/1-9311, от 9 июня 2014 г. № 11222-353/1-9311 о согласовании проекта планировки и проекта межевания при выполнении на этапе реализации проекта мероприятий, соответствующих статье 71 приложения 3 Закона Санкт-Петербурга от 16 февраля 2009 г. № 29-10 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга».

Реализация проекта планировки территории, как следует из части 1 статьи 42, части 2 статьи 48 ГрК РФ, предусматривает в том числе

разработку проектной документации, представляющей собой документацию, содержащую материалы в текстовой форме и в виде карт (схем) и определяющую архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства, их частей, капитального ремонта, которая в соответствии со статьей 51 ГрК РФ является одним из документов, необходимых для получения разрешения на строительство.

Из анализа приведенных выше норм регионального и федерального законодательства с учетом содержания писем Пулковской обсерватории следует, что требование о согласовании размещения объектов капитального строительства подлежит реализации также при решении вопроса о выдаче разрешения на строительство, в связи с чем для разрешения спора не имеет значения ссылка в решении суда на письмо Пулковской обсерватории от 5 февраля 2016 г. № 11222-84/1-9311 об отзыве данного ранее согласования проекта планировки и проекта межевания.

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 Российской Федерации, если иное не определено соглашением о передаче полномочий между федеральным органом охраны объектов культурного наследия и органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, уполномоченным в области охраны объектов культурного наследия, и с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным в области охраны объектов культурного наследия, в порядке, установленном законом данного субъекта Российской Федерации (пункт 4 статьи 60 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» в редакции от 28 июля 2012 г. (далее – Закон № 73-ФЗ).

В связи с изменениями, внесенными Федеральным законом от 12 ноября 2012 г. № 179-ФЗ, пункты 4 и 8 статьи 60 Закона № 73-ФЗ в новой редакции устанавливали, что согласованию с федеральным органом охраны объектов культурного наследия в соответствии с ГрК РФ подлежат проекты генеральных планов, подготовленные применительно к территориям исторических поселений федерального значения в порядке, установленном

уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. До утверждения правил землепользования и застройки, подготовленных применительно к территориям исторических поселений федерального значения, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий в границах территории такого исторического поселения подлежат согласованию с федеральным органом охраны объектов культурного наследия в установленном им порядке.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 января 2010 г. № 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. Действие данного Положения постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2011 г. № 257 в части согласования проектов генеральных планов поселений и городских округов, проектов документации по планировке территории, разрабатываемых для исторических поселений, было приостановлено до 1 января 2013 г.

Позднее приказом Минкультуры России от 31 июля 2013 г. № 1062 утверждено Положение о порядке согласования проектов планировки территорий и проектов межевания территорий, подготовленных применительно к территориям исторических поселений федерального значения.

Таким образом, действующее в период подготовки и принятия оспариваемого нормативного правового акта правовое регулирование не исключало необходимости согласования проекта планировки территории и проектов межевания исторических поселений с федеральным органом охраны объектов культурного наследия. Между тем то обстоятельство, что Минкультуры России согласовало проект планировки и проект межевания только письмом от 1 декабря 2017 г. № 19629-01.1-55-ОР вопреки выводу суда не свидетельствует о существенном нарушении процедуры принятия оспариваемого нормативного правового акта, которое к тому же в последующем было устранено, следовательно оно не является безусловным основанием для признания данного нормативного правового акта недействующим.

Судебная коллегия отмечает, что, вопреки выводам суда, в силу пункта 3 статьи 5 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», с учетом разъяснений,



содержащихся в пункте 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», из положений статей 4, 5, 11 и 34 Конвенции 1972 г., подпункта 5 пункта 6 Руководства по выполнению данной конвенции не следует, что ее положения носят самоисполнимый характер.

Также не могут быть поддержаны выводы суда о нарушении процедуры принятия Постановления № 1156 в связи с тем, что публичные слушания по проекту планировки территории и проекту межевания, утвержденным этим нормативным правовым актом, не проводились.

Целью проведения публичных слушаний по проекту планировки территории и проекту межевания территории является соблюдение права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, и лиц, законные интересы которых могут быть нарушены в связи с реализацией таких проектов (статья 5.1, 46 ГрК РФ).

В данном случае, как установлено судом, публичные слушания проводились 10 сентября 2012 г. и 17 декабря 2012 г. в отношении градостроительной документации, относящейся к частям территории, в целом составляющей базисный квартал 7723В. Нарушений процедуры проведения этих публичных слушаний, предусмотренной статьей 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в редакции, действующей на момент их проведения, судом не установлено. Тем самым права заинтересованных лиц на участие в публичных слушаниях нарушены не были.

Проведение публичных слушаний в названном порядке само по себе не свидетельствует о том, что в градостроительную документацию после проведения публичных слушаний вносились изменения, не связанные с замечаниями и предложениями, высказанными в ходе проведения публичных слушаний.

Высказывая суждение об имеющей место корректировке проекта планировки и проекта межевания со ссылкой на письма органов исполнительной власти Санкт-Петербурга, суд первой инстанции не установил, какие конкретно изменения были внесены в указанные документы после утверждения результатов публичных слушаний, что свидетельствует о необоснованности вывода суда.

Удовлетворяя исковые требования, суд первой инстанции посчитал, что утвержденные Постановлением № 1156 проект планировки территории и проект межевания предусматривают крупное жилищное строительство.

Между тем, применяя критерии совокупной площади застройки и объема строительных работ, планируемой численности населения, суд исходил не из параметров жилищного строительства, а учитывал и строительство объектов административно-делового и социального назначения. При отсутствии определенного действующим законодательством понятия «крупное жилищное строительство» выводы суда нельзя признать обоснованными и применимыми в данном случае.

Принимая во внимание изложенное, Судебная коллегия полагает, что имеются основания для отмены судебного акта, предусмотренные пунктом 2 статьи 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для административного дела; недоказанность установленных судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для административного дела; несоответствие выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам административного дела; неправильное применение норм материального права.

Вместе с тем Судебная коллегия отклоняет довод апелляционной жалобы Правительства Санкт-Петербурга о прекращении производства по настоящему делу.

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Решения органов государственной власти и органов местного самоуправления могут быть обжалованы в суд.

Согласно части 1 статьи 208 КАС РФ с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Статьей 5 ГрК РФ к субъектам градостроительных отношений отнесены в том числе физические лица. При этом одним из принципов законодательства о градостроительной деятельности является участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия (пункт 5 статьи 2 ГрК РФ).

Отношения по планировке территории урегулированы главой 5 ГрК РФ. Так, разработка проектов планировки и межевания территории осуществляется при подготовке документации по планировке территории (часть 4 статьи 41 ГрК РФ). В силу части 17 статьи 45 ГрК РФ физические лица вправе оспаривать в судебном порядке документацию по планировке территории.

Конституция Российской Федерации, гарантируя каждому право на доступ к культурным ценностям (статьи 42 и 44), обязывает заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, сохранять окружающую среду (статьи 44 и 58).

Исходя из названных конституционных положений Российская Федерация призвана создавать условия, необходимые для сохранения объектов исторического и культурного наследия, их целостности и обеспечения благоустройства, приспособления и улучшения использования, и гарантировать реализацию гражданами права на доступ к культурным ценностям и участие в культурной жизни. Право каждого на обеспечение сохранности объекта культурного наследия гарантировано частью 1 статьи 7 Закона № 73-ФЗ, что дает основание физическим лицам обращаться в суд с требованием об оспаривании нормативного правового акта, если они полагают, что таким актом нарушено указанное право либо существует угроза его нарушения.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, исходя из взаимосвязанных положений части 1 статьи 214, части 3 статьи 194, пункта 3 части 1 статьи 128 предусматривает возможность прекращения производства по административному делу об оспаривании нормативного правового акта в случае, если из административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта не следует, что этим актом нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца.

Учитывая приведенные выше законодательные положения, доводы и мотивы, по которым административные истцы полагают, что оспариваемым нормативным правовым актом затрагиваются их законные интересы, Судебная коллегия не находит оснований для прекращения производства по делу.

Отсутствуют основания для направления дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции в связи с тем, что к участию в деле не привлечены правообладатели земельных участков, расположенных на территории, в отношении которых Постановлением № 1156 утверждены проект

планировки территории и проект межевания), о чем ставится вопрос в апелляционной жалобе ООО «Моргал Инвестментс».

Решения суда первой инстанции подлежат безусловной отмене в случае принятия судом решения о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле (подпункт 4 пункта 1 статьи 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Разрешение судом вопроса о правах и обязанностях лиц, не привлеченных к участию в деле, подразумевает, что в решении суда сделан вывод о том, что такие лица лишаются прав, ограничиваются в правах, наделяются правами и (или) на них возлагаются обязанности.

В данном случае решение суда не содержит выводов относительно прав и обязанностей названных лиц.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 310, 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Санкт-Петербургского городского суда от 22 января 2018 г. отменить.

В удовлетворении административного искового заявления Биккуловой Динары Александровны, Канюкова Анатолия Николаевича, Лаврентьева Николая Владимировича, Малышевой Елены Георгиевны, Плюто Анастасии Юрьевны, Чернышева Владимира Анатольевича о признании не действующим с момента принятия постановления Правительства Санкт-Петербурга от 18 декабря 2014 г. № 1156 «Об утверждении проекта планировки территории базисного квартала 7723В, ограниченной территорией Пулковской обсерватории, Пулковским шоссе, Волхонским шоссе, проектируемыми проездами № 7, 8 и 6, в Московском районе и проекта межевания территории, ограниченной территорией Пулковской обсерватории, Пулковским шоссе, проектируемыми проездами № 10, 2а, 5, 5а и 6, в Московском районе» отказать.

Председательствующий

Судьи