



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 4-АПА19-25

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

27 ноября 2019 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 Котович Ю.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Иванцовой Ольги Николаевны, Филипповой Маргариты Арсеньевны, Шуваловой Татьяны Васильевны, Иванцова Андрея Олеговича, Томбака Александра Семеновича, Мусатовой Натальи Олеговны, Гусева Сергея Алексеевича, Лаврентьевой Татьяны Кимовны, Боксберга Петра Ивановича, Юнцевич Галины Анатольевны о признании недействующими постановлений Правительства Московской области от 23 марта 2018 г. № 187/9 «О внесении изменения (корректировке) в проект планировки территории для размещения линейного объекта капитального строительства – автомобильной дороги Осташковское шоссе («Виноградово – Болтано – Тарасовка») и от 29 апреля 2019 г. № 249/13 «Об утверждении изменений в проект планировки территории для размещения линейного объекта капитального строительства – автомобильной дороги Осташковское шоссе («Виноградово – Болтано – Тарасовка»)»

по апелляционной жалобе административных истцов на решение Московского областного суда от 16 мая 2019 г., которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., объяснения Лаврентьевой Т.К., Мусатовой Н.О., представителя Лаврентьевой Т.К., Мусатовой Н.О. по доверенности Мокроусовой Е.В. и Соседова Е.В., возражения представителя Правительства Московской области по доверенности Колосовой Е.В., представителя Комитета по архитектуре и градостроительству Московской области по доверенности Шманевой Д.А., представителя Министерства транспорта и дорожной инфраструктуры Московской области по доверенности Подобед И.В., представителя Главного управления культурного наследия Московской области Илюшиной В.А., представителя Министерства инвестиций и инноваций Московской области Ходуновой Е.Н., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Иванцова Ольга Николаевна, Филиппова Маргарита Арсеньевна, Шувалова Татьяна Васильевна, Иванцов Андрей Олегович, Томбак Александр Семенович, Мусатова Наталья Олеговна, Гусев Сергей Алексеевич, Лаврентьева Татьяна Кимовна, Боксберг Петр Иванович, Юнцевич Галина Анатольевна обратились в суд с административным исковым заявлением, уточненным в ходе рассмотрения дела, о признании не действующими со дня принятия постановлений Правительства Московской области от 23 марта 2018 г. № 187/9 «О внесении изменения (корректировке) в проект планировки территории для размещения линейного объекта капитального строительства – автомобильной дороги Осташковское шоссе («Виноградово – Болтано – Тарасовка») (далее также – Проект планировки территории, постановление Правительства Московской области № 187/9) и от 29 апреля 2019 г. № 249/13 «Об утверждении изменений в проект планировки территории для размещения линейного объекта капитального строительства – автомобильной дороги Осташковское шоссе («Виноградово – Болтано – Тарасовка») (далее также – постановление Правительства Московской области № 249/13).

В обоснование заявленных требований административные истцы указали, что являются правообладателями земельных участков и объектов

капитального строительства, расположенных по адресу: [REDACTED].

Проектом планировки территории предусматривается строительство автодороги в границах первого пояса зон санитарной охраны Акуловского водоканала и станции водоподготовки, а также на землях лесного фонда, что противоречит статье 105 Лесного кодекса Российской Федерации (далее также – ЛК РФ), а также законодательству Российской Федерации, устанавливающему границы и режимы охраны зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения Московского водопровода; в зону строительства автодороги попадают объекты культурного наследия, что противоречит постановлению Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2015 г. № 972 «Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации»; не разработаны меры по обеспечению сохранности объектов культурного наследия. Кроме того, истцы ссылаются на то, что оспариваемым Проектом планировки территории принадлежащие им земельные участки не включены в перечень изымаемых и изменяемых земельных участков, что приводит к нарушению прав административных истцов, создает правовую неопределенность. При этом последующее изъятие земельных участков создает угрозу нарушения прав административных истцов как собственников земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости.

Решением Московского областного суда от 16 мая 2019 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе административные истцы, ссылаясь на неверное применение судом норм материального права, неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для административного дела, недоказанность установленных судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для административного дела, просят отменить оспариваемый судебный акт и принять новое решение, которым удовлетворить административное исковое заявление.

Относительно изложенных в апелляционной жалобе доводов прокуратурой Московской области, Правительством Московской области и Министерством инвестиций и инноваций Московской области представлены возражения.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы 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.

Согласно статье 72 Конституции Российской Федерации законодательство о градостроительной деятельности находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По данным предметам ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Исходя из положений статьи 3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Московской области от 2 ноября 2005 г. № 230/2005-ОЗ «О Правительстве Московской области», суд первой инстанции сделал правомерный вывод о том, что оспариваемые нормативные правовые акты приняты уполномоченным органом. Также судом установлено, что постановление Правительства Московской области № 187/9 и постановление Правительства Московской области № 249/13 надлежащим образом доведены до сведения населения. По этим основаниям решение суда не обжалуется.

Подготовка документации по планировке территории осуществляется в целях обеспечения устойчивого развития территорий, в том числе выделения элементов планировочной структуры, установления границ земельных участков, установления границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства (часть 1 статьи 41 Градостроительного кодекса Российской Федерации, далее также – ГрК РФ).

Подготовка документации по планировке территории в целях размещения объекта капитального строительства является обязательной в случае, если планируются строительство, реконструкция линейного объекта (за исключением случая, если размещение линейного объекта планируется осуществлять на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и для размещения

такого линейного объекта не требуются предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и установление сервитутов) (пункт 5 части 3 статьи 41 ГрК РФ).

В соответствии с частью 10 статьи 45 ГрК РФ подготовка документации по планировке территории осуществляется на основании документов территориального планирования, правил землепользования и застройки (за исключением подготовки документации по планировке территории, предусматривающей размещение линейных объектов) в соответствии с программами комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, программами комплексного развития транспортной инфраструктуры, программами комплексного развития социальной инфраструктуры, нормативами градостроительного проектирования, требованиями технических регламентов, сводов правил с учетом материалов и результатов инженерных изысканий, границ территорий объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, границ территорий выявленных объектов культурного наследия, границ зон с особыми условиями использования территорий.

В случае, если решение о подготовке документации по планировке территории принимается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления муниципального района, подготовка указанной документации должна осуществляться в соответствии с документами территориального планирования Российской Федерации, документами территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, документами территориального планирования субъекта Российской Федерации, документами территориального планирования муниципального района (часть 11 статьи 45 ГрК РФ).

Судом установлено, что Проект планировки территории разработан в соответствии со статьей 9 Закона Московской области от 7 марта 2007 г. № 36/2007-ОЗ «О Генеральном плане развития Московской области» и Схемой территориального планирования Московской области, утвержденной постановлением Правительства Московской области от 11 июля 2007 г. № 517/23В, в отношении объекта регионального значения – автомобильной дороги Осташковское шоссе («Виноградово – Болтано – Тарасовка»), в которой в соответствии с требованиями статьи 14 ГрК РФ определены основные характеристики и местоположение названного объекта.

Согласно пункту 2 части 8 статьи 14 ГрК РФ обоснование выбранного варианта размещения объектов регионального значения осуществляется на основе анализа использования соответствующей территории, возможных направлений ее развития и прогнозируемых ограничений ее использования и содержится в текстовой части материалов по обоснованию схем территориального планирования субъекта Российской Федерации.

В связи с этим не может быть принят во внимание довод апелляционной жалобы о том, что вариант размещения названного линейного объекта выбран произвольно.

Суд первой инстанции, полно и объективно оценив оспариваемый нормативный правовой акт, пришел к выводу о том, что Проектом планировки территории предусмотрены мероприятия, направленные на соблюдение законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, в том числе положений статей 12 и 18 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее – Федеральный закон № 52-ФЗ) и Санитарно-эпидемиологических правил СП 2.1.4.2625-10 «Зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения г. Москвы».

Судебная коллегия полагает, что выполнение таких мероприятий не приведет к нарушению постановления СНК РСФСР от 23 мая 1941 г. № 355 «О санитарной охране Московского водопровода и источников его водоснабжения», постановления СНК РСФСР от 4 сентября 1940 г. № 696 «О санитарной охране канала Москва – Волга как источника водоснабжения г. Москвы».

Также судом установлено, что в зоне проектирования автомобильной дороги находятся выявленные объект культурного наследия – Дача Афинского – Кострюкова, 1910-е гг. и объект археологического наследия – Селище «Зимино-1», XVI – XVIII вв.

Проектом планировки территории предусматривается до начала строительных работ возможность перемещения объекта «Дача Афинского – Кострюкова, 1910-е гг.» на другое местоположение на основании проектной документации по сохранению объекта культурного наследия, разработанной в соответствии с требованиями статьи 45 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее также – Закон № 73-ФЗ) и акта государственной историко-культурной экспертизы проектной документации. В отношении объекта археологии определена необходимость в разработке в составе документации для строительства автомобильной

дороги раздела по обеспечению сохранности объекта археологического наследия, включающего оценку воздействия проводимых работ на объект культурного наследия – Селище «Зимино-1», XVI – XVIII вв. Раздел по обеспечению сохранности объекта археологического наследия, предусматривающий спасательные археологические раскопки до начала подготовительных и земляных работ, в рамках работ по строительству автомобильной дороги подлежит заключению государственной историко-культурной экспертизы и согласованию с Главным управлением культурного наследия Московской области.

Данные положения Проекта планировки территории согласуются с положениями статей 16¹, 34, 40, 45¹ Закона № 73-ФЗ. При этом судом правомерно отмечено, что отсутствие соответствующих разрешений и согласований, обеспечивающих реализацию мер по сохранению объектов культурного и археологического наследия, не позволит реализовать Проект планировки территории. Факт направления заявления о включении объекта (достопримечательное место «Дворцовая Черкизовская «Роща Бор»), обладающего признаками объекта культурного наследия, в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации не свидетельствует о недействительности Проекта планировки территории, так как вопросы сохранения объектов культурного наследия, как следует из его текста, будут дополнительно рассматриваться на стадии разработки проектной документации.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 12 мая 2017 г. № 564 «Об утверждении Положения о составе и содержании проектов планировки территории, предусматривающих размещение одного или нескольких линейных объектов» в проекте планировки территории учитываются границы существующих земельных участков, учтенных в Едином государственном реестре недвижимости, в границах территории, в отношении которой осуществляется подготовка проекта планировки, с указанием номеров характерных точек границ таких земельных участков, а также форм собственности таких земельных участков и информации о необходимости изъятия таких земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

Как установлено судом первой инстанции, в Проекте планировки территории поименованы подлежащие изъятию для государственных нужд те земельные участки, сведения о границах которых внесены в Единый государственный реестр недвижимости. Однако данное обстоятельство,

вопреки доводам апелляционной жалобы, не исключает изъятия иных земельных участков в рамках реализации проекта строительства линейного объекта после внесения сведений о них и об их границах в Единый государственный реестр недвижимости.

Таким образом, отсутствует какая-либо неясность Проекта планировки территории по этому вопросу.

Оснований полагать нарушенными права административных истцов не имеется.

Не установлено судом и нарушений лесного законодательства при принятии оспариваемого нормативного правового акта.

Статья 21 ЛК РФ допускает строительство, реконструкцию и эксплуатацию объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, на землях лесного фонда, в том числе для использования линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов, а также сооружений, являющихся неотъемлемой технологической частью указанных объектов. При этом уменьшение площади лесопарковых зон не произошло (статья 105 ЛК РФ). Во исполнение требований части 12³ статьи 45 ГрК РФ Проект планировки территорий согласован с соответствующими органами государственной власти. Исходя из Схемы развития и размещения особо охраняемых природных территорий в Московской области, утвержденной постановлением Правительства Московской области от 11 февраля 2009 г. № 106/5, суд первой инстанции сделал вывод, что на территории проекта планировки особо охраняемые природные территории федерального и областного значения отсутствуют, а исходя из Схемы территориального планирования Московской области, утвержденной постановлением Правительства Московской области от 11 июля 2007 г. № 517/23, линейный объект не затрагивает планируемые природно-экологические и природно-исторические территории.

Анализ оспариваемых положений в их взаимосвязи с нормами законодательства, о противоречии которых поставлен вопрос административными истцами, дает убедительную основу для вывода о том, что эти нормы сами по себе не противоречат нормам материального права, имеющим большую юридическую силу, которыми установлены требования к процедуре и порядку принятия документации по планировке территории для размещения линейного объекта.

Доводы апелляционной жалобы судом проверялись, им дана надлежащая правовая оценка.

На основании изложенного и принимая во внимание, что доводов, влекущих безусловную отмену решения суда первой инстанции, в апелляционной жалобе не приводится, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 307, 308, 309, 310 и 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Московского областного суда от 16 мая 2019 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу административных истцов Иванцовой Ольги Николаевны, Филипповой Маргариты Арсеньевны, Шуваловой Татьяны Васильевны, Иванцова Андрея Олеговича, Томбака Александра Семеновича, Мусатовой Натальи Олеговны, Гусева Сергея Алексеевича, Лаврентьевой Татьяны Кимовны, Боксберга Петра Ивановича, Юнцевич Галины Анатольевны без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

