

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 310-КГ17-15291

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

29 марта 2018 г.

Резолютивная часть определения объявлена 22.03.2018.
Полный текст определения изготовлен 29.03.2018.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Грачевой И.Л., судей Киселевой О.В. и Поповой Г.Г.,

при ведении протокола судебного заседания секретарем Супрун Н.Г.

с использованием систем видеоконференц-связи при содействии Двадцать первого арбитражного апелляционного суда (судья Малышева И.А., при ведении протокола судебного заседания секретарем Матковой Я.А.),

при участии представителей общества с ограниченной ответственностью «ТЕРРА» Тарасовой Т.А. (доверенность от 25.01.2018), Сергеева В.А. (доверенность от 25.01.2018), Департамента архитектуры и градостроительства города Севастополя Бабенко Е.В. (доверенность от 28.12.2017),

рассмотрев в открытом судебном заседании дело № А84-3633/2016 по кассационной жалобе Департамента архитектуры и градостроительства города Севастополя (г. Севастополь) на решение Арбитражного суда города Севастополя от 21.12.2016 (судья Минько О.В.), постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 10.03.2017 (судьи Евдокимов И.В., Омельченко В.А., Привалова А.В.) и постановление Арбитражного суда Центрального округа от 21.06.2017 (судьи Ключникова Н.В., Стрегелева Г.А., Смолко С.И.) по делу № А84-3633/2016,

УСТАНОВИЛА:

Общество с ограниченной ответственностью «ТЕРРА» (далее – Общество) обратилось в Арбитражный суд города Севастополя с заявлением о признании незаконным решения Департамента архитектуры и градостроительства города Севастополя (далее – Департамент архитектуры), содержащегося в уведомлении от 22.06.2016 № 02-23/7481-Д, об отказе в предоставлении государственной услуги по выдаче разрешения на строительство многоквартирного дома со встроенными помещениями для обслуживания населения и подземным паркингом на земельном участке площадью 5000 кв.м с кадастровым номером 91:04:001002:21, расположенном по адресу: г. Севастополь, ул. Папанина, 3-А, и обязанности Департамента архитектуры предоставить Обществу государственную услугу по выдаче разрешения на строительство указанного многоквартирного дома.

К участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечен Департамент по имущественным и земельным отношениям города Севастополя (далее - Департамент имущества).

Арбитражный суд города Севастополя решением от 21.12.2016, оставленным без изменения постановлением Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 10.03.2017 и постановлением Арбитражного суда Центрального округа от 21.06.2017, удовлетворил требования Общества.

Департамент архитектуры, ссылаясь на существенное нарушение судами норм материального и процессуального права, охраняемых законом публичных интересов, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о пересмотре в кассационном порядке принятых по данному делу судебных актов.

Определением от 18.12.2017 судьи Верховного Суда Российской Федерации Грачевой И.Л. жалоба Департамента архитектуры вместе с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В отзыве на жалобу Общество просит оставить принятые по делу судебные акты без изменения, считая их законными и обоснованными.

В судебном заседании представитель Департамента архитектуры поддержал доводы жалобы, а представители Общества доводы, приведенные в отзыве на нее.

Департамент имущества, извещенный надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, своего представителя в суд не направил, что в соответствии со статьей 291.10 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК РФ) не является препятствием для рассмотрения дела в его отсутствие.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в порядке кассационного производства в Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые

повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 291.11 АПК РФ).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Грачевой И.Л., выслушав объяснения представителей Департамента архитектуры и Общества, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о том, что обжалуемые судебные акты подлежат отмене.

Как установлено судами и следует из материалов дела, Севастопольский городской Совет (арендодатель) и частное предприятие «Терра» (частное предприятие, арендатор) 15.07.2009 заключили договор аренды земельного участка площадью 0,5 га, расположенного по адресу: г. Севастополь, ул. Папанина, 3-А, в целях строительства и обслуживания многоквартирного дома со встроенными помещениями для обслуживания населения и подземным паркингом сроком на 25 лет.

Арендатор 10.01.2014 получил градостроительные условия застройки данного земельного участка, выданные уполномоченными органами Украины.

Между Российской Федерацией и Республикой Крым 18.03.2014 заключен Договор о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

На основании пункта 1 статьи 19 Федерального закона от 30.11.1994 № 52-ФЗ (в редакции Федерального закона от 04.11.2014) «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» частное предприятие привело свои учредительные документы в соответствие с законодательством Российской Федерации и изменило наименование с частного предприятия на Общество.

Земельный участок 23.09.2015 постановлен на кадастровый учет с присвоением кадастрового номера 91:04:001002:21, категории земель населенных пунктов и видом разрешенного использования «для строительства и обслуживания многоквартирного жилого дома со встроенными помещениями для обслуживания населения и подземным паркингом».

Департамент имущества распоряжением от 18.03.2016 № 742-РДЗ утвердил план границ указанного земельного участка.

Общество 14.06.2016 обратилось в Департамент архитектуры с заявлением о выдаче разрешения на строительство объекта капитального строительства (двенадцатиэтажный многоквартирный дом), приложив следующие документы: договор аренды земельного участка, кадастровый паспорт, градостроительные условия, пояснительную записку, схему планировочной организации, архитектурные решения, проект организации строительства объекта, сводный план сетей инженерно-технического обеспечения с обозначением мест подключения проектируемого объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, положительное заключение негосударственной экспертизы проектной

документации объекта капитального строительства, копию свидетельства об аккредитации юридического лица, выдавшего положительное заключение негосударственной экспертизы проектной документации; технические условия подключения к сетям инженерно-технического обеспечения.

Департамент архитектуры уведомлением от 22.06.2016 № 02-23/7481-Д отказал Обществу в предоставлении государственной услуги по выдаче разрешения на строительство на основании подпункта 5 пункта 23 Административного регламента предоставления государственной услуги «Выдача разрешения на строительство (реконструкцию) объекта капитального строительства» (далее – Административный регламент), утвержденного распоряжением Департамента архитектуры от 18.06.2015 № 20, указав следующее: выдача градостроительных условий и ограничений застройки земельного участка произведена с нарушением норм действовавшего на момент их выдачи законодательства Украины; указанный объект строительства согласно Генеральному плану города Севастополя, утвержденному решением Севастопольского городского совета от 13.12.2005 № 4114, расположен в зоне зеленых насаждений общего пользования (парков, скверов и др.).

Общество, считая указанный отказ Департамента архитектуры незаконным, нарушающим его права и законные интересы, обратилось в арбитражный суд с настоящими требованиями.

Суды первой и апелляционной инстанций, сославшись на статьи 198, 200, 201 АПК РФ, статьи 1, 7, 85 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), статьи 8, 37, 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), статью 5 Закона города Севастополя от 25.07.2014 № 46-ЗС «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории города Севастополя», статью 6 Федерального конституционного закона от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (далее – Конституционный закон № 6-ФКЗ), разъяснения, приведенные в пункте 6 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 01.07.1996 № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», пришли к выводу о несоответствии оспариваемого отказа действующему законодательству и нарушении им прав и законных интересов заявителя.

Суды исходили из следующего: Общество получило заключение государственной экспертизы землеустроительной документации от 06.02.2008 № 248/08, выданное Главным управлением земельных ресурсов в городе Севастополе, согласно которому размещение объекта соответствует государственным строительным нормам и правилам, Генеральному плану города Севастополя; согласно представленному Обществом заключению кадастрового инженера границы спорного земельного участка проходят без наложений и пересечений с другими земельными участками, в том числе с границами ботанического памятника природы местного значения «Ушакова

балка», утвержденными решением Севастопольского городского Совета от 04.07.2006 года № 393 «О границах части территорий природно-заповедного фонда местного значения и объявлении территорий в этих пределах территориями природно-заповедного фонда местного значения, подлежащих особой охране»; согласно Генеральному плану города Севастополя спорный земельный участок расположен в черте населенного пункта - городе Севастополе и относится к категории земель населенных пунктов; Департамент архитектуры не указал, какие именно нормы законодательства Украины были нарушены при выдаче в 2008 году градостроительных условий и ограничений; Генеральный план города Севастополя является информационным документом и не может устанавливать дополнительные ограничения и обязанности; сведения о том, что земельный участок ограничен в обороте, в государственном кадастре недвижимости отсутствуют; у Департамента архитектуры не имелось предусмотренных статьей 51 ГрК РФ оснований для отказа Обществу в выдаче разрешения на строительство.

Суд округа поддержал выводы судов первой и апелляционной инстанций.

Судебная коллегия считает, что суды трех инстанций, признавая незаконным решение Департамента архитектуры об отказе в предоставлении Обществу государственной услуги по выдаче разрешения на строительство двенадцатиэтажного многоквартирного дома и обязывая Департамент предоставить такую услугу, неправильно применили нормы материального права.

В соответствии с частью 1 статьи 3 ГрК РФ законодательство о градостроительной деятельности состоит из названного Кодекса, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации

Законодательство о градостроительной деятельности и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты основываются на принципах осуществления градостроительной деятельности, строительства на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территории с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий (пункт 10 статьи 2 ГрК РФ).

Согласно части 1 статьи 51 ГрК РФ в редакции, действовавшей до 01.01.2017, разрешение на строительство представляет собой документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка или проекту планировки территории и проекту межевания территории (в случае строительства, реконструкции линейных объектов) и дающий застройщику право осуществлять строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, за исключением случаев, предусмотренных данным Кодексом.

Частью 1 указанной статьи в редакции, действующей с 01.01.2017 предусмотрено, что разрешение на строительство объекта капитального строительства, не являющегося линейным объектом, представляет собой

документ, который подтверждает соответствие проектной документации требованиям, установленным градостроительным регламентом (за исключением случая, предусмотренного частью 1.1 данной статьи), проектом планировки территории и проектом межевания территории (за исключением случаев, если в соответствии с данным Кодексом подготовка проекта планировки территории и проекта межевания территории не требуется), также допустимость размещения объекта капитального строительства на земельном участке в соответствии с разрешенным использованием такого земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации.

Статьей 51 ГрК РФ установлены перечень документов, подлежащих направлению застройщиком вместе с заявлением о выдаче разрешения на строительство, и основания, при наличии которых может быть отказано в выдаче разрешения на строительство.

Одним из таких оснований является несоответствие представленных документов требованиям градостроительного плана земельного участка (часть 13 статьи 51 ГрК РФ в редакции до 01.01.2017). Согласно данной части статьи 51 ГрК РФ в редакции, действующей с 01.01.2017, в выдаче разрешения на строительство должно быть отказано при несоответствии представленных документов требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка, а также разрешенному использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации.

Согласно статье 23 Конституционного закона № 6-ФКЗ законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации действуют на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов, если иное не предусмотрено данным Законом.

В соответствии с частью 1 статьи 12.1 Конституционного закона № 6-ФКЗ до 01.01.2017 на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя особенности регулирования имущественных, градостроительных, земельных и лесных отношений, а также отношений в сфере кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним могут быть установлены нормативными правовыми актами Республики Крым и нормативными правовыми актами города федерального значения Севастополя по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере.

Правительство Севастополя, постоянно действующий высший исполнительный орган государственной власти (статья 34 Устава города Севастополя, статья 27 Закона города Севастополя от 30.04.2014 № 5-ЗС «О

Правительстве Севастополя»), реализуя предоставленные полномочия, постановлением от 28.04.2015 № 339-ПП утвердило Положение об особенностях регулирования градостроительных отношений на территории города федерального значения Севастополя (далее - Положение об особенностях регулирования градостроительных отношений), пунктом первым которого установлены особенности выдачи исходно-разрешительной документации на строительство (реконструкцию) и ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства, разрешительные документы на проектирование и/или строительство которых выданы до 18.03.2014 в соответствии с законодательством Украины, проектирование которых было начато после 18.03.2014.

Пунктом 6 данного Положения предусмотрено, что до принятия Правил землепользования и застройки города Севастополя уполномоченный орган (Департамент архитектуры) осуществляет выдачу разрешений на строительство (реконструкцию) объектов капитального строительства на основании сведений о разрешенном виде использования (целевом назначении) земельного участка, указанных в правоустанавливающих документах на земельный участок с учетом Генерального плана города Севастополя 2005 года.

Согласно Положению об особенностях регулирования градостроительных отношений и Административному регламенту при наличии градостроительных условий, полученных до 18.03.2014, получение градостроительного плана земельного участка не требуется.

Согласно подпункту 3 пункта 10 названного Положения в выдаче разрешения на строительство (реконструкцию) объекта капитального строительства, разрешительные документы на проектирование которого были получены до 18.03.2014, может быть отказано, если выдача градостроительных условий и ограничений застройки земельного участка и строительного паспорта застройки произведена с нарушением норм действовавшего на момент их выдачи законодательства Украины.

С заявлением о выдаче разрешения на строительство Общество представило градостроительные условия и ограничения застройки земельного участка, выданные 10.01.2014.

Департамент архитектуры, отказывая в выдаче разрешения на строительство, указал на то, что выдача градостроительных условий и ограничений застройки спорного земельного участка произведена с нарушением норм действовавшего на момент их выдачи законодательства Украины, поскольку объект строительства согласно Генеральному плану города Севастополя 2005 года расположен в зоне зеленых насаждений общего пользования (парков, скверов и др.), относящимся к землям общего пользования, в границах которых запрещено строительство.

Отклоняя данный довод суды, сослались на то, что спорный участок относится к категории земель населенных пунктов, генеральный план является информационным документом и не может устанавливать дополнительные ограничения и обязанности, в государственном кадастре недвижимости отсутствуют сведения об ограничении в обороте этого участка, в

представленном Обществом заключении кадастрового инженера указано на отсутствие пересечений с границами ботанического памятника природы местного значения «Ушакова балка». Между тем Департамент не ссылаясь на то, что границы спорного участка пересекаются с границами ботанического памятника природы.

Суды также не учли следующее.

Статьей 17 Закона Украины «О регулировании градостроительной деятельности» от 17.02.2011 № 3038-VI предусмотрено, что генеральный план населенного пункта является основным видом градостроительной документации на местном уровне, предназначенной для обоснования долгосрочной стратегии планирования и застройки территории: в составе генерального плана населенного пункта может разрабатываться план зонирования территории этого населенного пункта.

Согласно статьям 51 и 52 Земельного кодекса Украины к землям рекреационного назначения в числе прочих относятся земельные участки зеленых зон и зеленых насаждений городов и других населенных пунктов; на землях рекреационного назначения запрещается деятельность, которая препятствует или может препятствовать использованию их по назначению, а также негативно влияет или может повлиять на естественное состояние этих земель.

В соответствии со статьей 85 ЗК РФ в состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки в составе рекреационных зон (участки, занятые городскими лесами, парками, садами), в пределах границ населенных пунктов могут выделяться зоны особо охраняемых природных территорий, в которые включаются земельные участки, имеющие особое природоохранное научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение.

Градостроительный кодекс Российской Федерации отдельно выделяет такие объекты, как территории общего пользования, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц. К данным территориям относятся в том числе площади, улицы, проезды, набережные, береговые полосы водных объектов общего пользования, скверы, бульвары (пункт 12 статьи 1).

Согласно пункту 12 статьи 85 ЗК РФ земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон и не подлежат приватизации.

Пунктом 8 статьи 27 ЗК РФ также установлен запрет на приватизацию земельных участков в границах территорий общего пользования.

Исходя из содержания пункта 12 статьи 1 ГрК РФ, пункта 8 статьи 27, пункта 12 статьи 85 ЗК РФ и статьи 262 Гражданского кодекса Российской Федерации, перечень земель (территорий) общего пользования не является закрытым.

Согласно установленным законодательством целям использования территорий общего пользования и запрета на приватизацию данных земель такие земли не могут быть переданы для строительства объектов недвижимости (в том числе многоквартирных домов), поскольку их использование направлено на обеспечение публичных интересов, свободного доступа граждан к местам и зонам общего пользования, в том числе зеленым зонам, природным объектам, предназначенным для удовлетворения общих интересов населения. Данная правовая позиция изложена в пункте 18 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (32017), утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 15.07.2017.

Функциональные зоны устанавливаются документами территориального планирования, в которых определяются их границы и функциональное назначение (пункт 5 статьи 1 ГрК РФ).

Генеральные планы городских округов являются документами долгосрочного территориального планирования и включают карту функциональных зон поселения (часть 11 статьи 9, пункт 3 части 1 статьи 18, пункт 4 части 3 статьи 23 ГрК РФ).

При подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются с учетом функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных генеральным планом поселения, генеральным планом городского округа, схемой территориального планирования муниципального района (пункт 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ).

В статье 9 ГрК РФ указано, что территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований; документы территориального планирования являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений.

В соответствии со статьей 63 ГрК РФ генеральные планы городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя включают в себя сведения, предусмотренные статьей 23 данного Кодекса, в том числе карту функциональных зон города.

Генеральный план города в числе основных направлений комплексного градостроительного развития территории предусматривает развитие зеленой и обслуживающих зон общегородского значения.

В материалы дела представлены выкопировки из Генерального плана города Севастополя, утвержденного в 2005 году, с изображением зоны зеленых насаждений, который является надлежащим документом территориального планирования и по смыслу статьи 9 и пункта 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ в отсутствие разработанных и утвержденных в соответствии со статьями 30-31 того же Кодекса Правил землепользования и застройки города Севастополя

установленные в нем зоны функционального использования подлежат учету при определении возможности строительства капитальных объектов.

На необходимость учитывать при решении вопроса о выдаче разрешения на строительство Генеральный план города Севастополя указано в пункте 6 Положения об особенностях регулирования градостроительных отношений на территории города федерального значения Севастополя.

С учетом приведенных норм права выводы судов о том, что спорный участок не относится к территории общего пользования и представленные Обществом градостроительные условия и ограничения застройки земельного участка соответствуют нормам действовавшего на момент их выдачи законодательства Украины, не могут быть признаны обоснованными без исследования и оценки Генерального плана города Севастополя и содержащегося в нем картографического материала с изображением функциональных зон.

Следует отметить, что с целью обеспечения защиты и реализации прав граждан на благоприятную окружающую городскую среду, защиты зеленых насаждений, недопущения застройки в зонах зеленых насаждений общего пользования (парков, скверов и др.), специальных зеленых насаждений, лесов, лесопарков и других лесопокрытых территорий города Севастополя Правительство Севастополя приняло постановление от 12.07.2016 № 668-ПП «О прекращении действия на территории города Севастополя уведомительных, декларативных документов, разрешительных документов, выданных официальными органами Украины, в сфере строительства», согласно которому разрешения на выполнение строительных работ (реконструкцию), уведомления о начале выполнения строительных работ, декларации о начале выполнения подготовительных работ, декларации о начале строительных работ, выданные до 18.03.2014, прекращают свое действие со дня вступления в силу данного постановления.

Данная цель изложена в преамбуле этого постановления, законность которого подтверждена апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 10.05.2017 № 117-АПК17-1.

Аналогичные правила установлены в действующем в настоящее время постановлении Правительства Севастополя от 10.11.2016 № 1058-ПП.

По смыслу пунктов 4, 10 статьи 2 и части 1 статьи 51 ГрК РФ при выдаче разрешения на строительство подлежит установлению допустимость размещения объекта капитального строительства на земельном участке в соответствии с ограничениями, установленными земельным и иным законодательством Российской Федерации.

В преамбуле Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон № 73-ФЗ) указано, что объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации представляют собой уникальную ценность для всего многонационального народа Российской Федерации и являются неотъемлемой частью всемирного

культурного наследия. В Российской Федерации гарантируется сохранность объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в интересах настоящего и будущего поколений многонационального народа Российской Федерации. Государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) является одной из приоритетных задач органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В силу статьи 3 Закона № 73-ФЗ к объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) относятся следующие виды достопримечательных мест: места традиционного бытования народных художественных промыслов; центры исторических поселений или фрагменты градостроительной планировки и застройки; памятные места, культурные и природные ландшафты, связанные с историей формирования народов и иных этнических общностей на территории Российской Федерации, историческими (в том числе военными) событиями, жизнью выдающихся исторических личностей; объекты археологического наследия; места совершения религиозных обрядов; места захоронений жертв массовых репрессий; религиозно-исторические места.

Пунктом 1 статьи 59 Закона № 73-ФЗ предусмотрено, что историческим поселением в целях данного Закона являются включенные в перечень исторических поселений федерального значения или в перечень исторических поселений регионального значения населенный пункт или его часть, в границах которых расположены объекты культурного наследия, включенные в реестр, выявленные объекты культурного наследия и объекты, составляющие предмет охраны исторического поселения.

Согласно пункту 2 статьи 59 Закона № 73-ФЗ предмет охраны исторического поселения включает: исторически ценные градоформирующие объекты - здания и сооружения, формирующие историческую застройку и объединенные в том числе масштабом, объемом, структурой, стилем, конструктивными материалами, цветовым решением и декоративными элементами; планировочную структуру, включая ее элементы; объемно-пространственную структуру; композицию и силуэт застройки - соотношение вертикальных и горизонтальных доминант и акцентов; соотношение между различными городскими пространствами (свободными, застроенными, озелененными); композиционно-видовые связи (панорамы), соотношение природного и созданного человеком окружения.

Согласно статье 34 Закона № 73-ФЗ в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряженной с ним территории устанавливаются зоны охраны объекта культурного наследия: охранный зона, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зона охраняемого природного ландшафта; в пределах зоны регулирования застройки и хозяйственной деятельности устанавливается режим использования земель, ограничивающий строительство и хозяйственную

деятельность, определяются требования к реконструкции существующих зданий и сооружений.

Условием проведения градостроительной, хозяйственной и иной деятельности является обеспечение сохранности объектов культурного наследия и всех исторически ценных градоформирующих объектов данного поселения, а именно планировки, застройки, композиции, природного ландшафта, археологического слоя, соотношения между различными городскими пространствами (свободными, застроенными, озелененными), объемно-пространственной структуры, фрагментарного и руинированного градостроительного наследия, формы и облика зданий и сооружений, объединенных масштабом, объемом, структурой, стилем, материалами, цветом и декоративными элементами, соотношения с природным и созданным человеком окружением, различных функций исторического поселения, приобретенных им в процессе развития, а также других ценных объектов (пункт 2 статьи 59, пункт 1 статьи 60 Закона № 73-ФЗ).

Подпунктом 31 пункта 1 статьи 9 Закона и пунктом 6 статьи 59 Закона № 73-ФЗ предусмотрено, что утверждение перечня исторических поселений, имеющих особое значение для истории и культуры Российской Федерации, предмета охраны исторического поселения федерального значения, границ территории исторического поселения федерального значения, требований к градостроительным регламентам в указанных границах относится к полномочиям федеральных органов государственной власти в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

В соответствии с пунктом 6 статьи 59 Закона № 73-ФЗ, постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1095 «Об утверждении требований к определению границ территории исторического поселения», приказом Министерства культуры Российской Федерации от 27.03.2014 № 534 «Об утверждении Порядка включения населенного пункта в перечень исторических поселений федерального значения, утверждения его предмета охраны и границ территории» Министерство культуры Российской Федерации приказом от 11.01.2016 № 2 «О включении города Севастополя в перечень исторических поселений федерального значения, утверждении границ территории и предмета охраны исторического поселения город Севастополь» (далее – Приказ № 2) включило город Севастополь в перечень исторических поселений федерального значения, утвердило границы территории исторического поселения федерального значения город Севастополь (тестовое и графическое описание) и предмет охраны данного исторического поселения (текстовое и графическое описание).

Согласно Приказу № 2 в историческом поселении подлежат охране в том числе планировочная структура Корабельной стороны города, сложившаяся на основе поэтапного освоения территории, примыкающая к берегам Южной и Северной бухт; трассировка, размеры, исторические линии застройки улично-дорожной сети; объемно-пространственная структура исторического поселения в целом, основанная на сочетании малоэтажной частной застройки и трех-

четырёх этажных жилых комплексов (50-е годы XX века), расположенных в планировочных узлах и вдоль главных улиц; соподчинение застройки по размерам и планировочному положению, объёмные и высотные характеристики исторически ценных градоформирующих объектов; установленное соотношение между различными городскими пространствами (свободными, застроенными, озеленёнными).

С момента издания Приказа № 2 его положения необходимо учитывать при решении вопроса о выдаче разрешения на строительство капитальных объектов в границах территории исторического поселения, согласовывать проектную документацию объекта (в том числе в части их предельных параметров и архитектурных решений) с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным в области охраны объектов культурного наследия (часть 13 статьи 51 ГрК РФ).

При рассмотрении настоящего дела Департамент архитектуры, заявляя возражения в отношении предъявленных Обществом требований, в судах трех инстанций приводил довод о том, что спорный земельный участок попадает в утверждённые границы исторического поселения (улица Панина Корабельной стороны города), поэтому строительство на данном участке должно осуществляться с соблюдением требований государственной охраны объекта культурного наследия, режима и предмета охраны, в том числе объёмно-пространственной структуры исторического поселения в целом.

Однако в нарушение требований статьи 71 АПК РФ суд первой инстанции, удовлетворяя требования Общества и обязывая Департамент архитектуры оказать Обществу муниципальную услугу по выдаче разрешения на строительство, и суды апелляционной и кассационной инстанций, проверяя законность решения, не дали никакой правовой оценки указанному доводу Департамента архитектуры.

Между тем исследование указанного обстоятельства имеет существенное значение для правильного разрешения требования об обязанности Департамента архитектуры выдать разрешение на строительство двенадцатиэтажного многоквартирного дома, поскольку положениями законодательства об объектах культурного наследия и градостроительного законодательства в редакции, действовавшей на момент принятия судебных актов и действующей в настоящее время, установлено особое регулирование градостроительной деятельности в границах территории исторического поселения, в том числе касающейся ограничения строительства зданий по высоте, протяжённости и композиции объёмов по периметру и внутри кварталов.

При рассмотрении требований застройщика о признании незаконным отказа уполномоченного органа в выдаче разрешения на строительство капитального объекта и об обязанности такого органа выдать разрешение на строительство суд по правилам статьи 71 АПК РФ должен проверить, допустимо ли размещение объекта капитального строительства на земельном участке в соответствии с разрешённым использованием такого земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации, и дать оценку не только

основаниям, приведенным уполномоченным органом в оспариваемом отказе, но и иным приводимым сторонами в процессе рассмотрения спора доводам относительно возможности размещения объекта на арендованном Обществом земельном участке.

Принимая во внимание изложенное, Судебная коллегия считает, что решение от 21.12.2016, постановление апелляционного суда от 10.03.2017 и постановление окружного суда от 21.06.2017 приняты с существенным нарушением норм материального и процессуального права, при неполном исследовании обстоятельств, имеющих существенное значение для правильного разрешения спора, поэтому указанные судебные акты на основании части 1 статьи 291.11 АПК РФ подлежат отмене, а дело - направлению на новое рассмотрение в арбитражный суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела суду надлежит учесть изложенное; дать надлежащую оценку доводам лиц, участвующим в деле, исследовать все обстоятельства, имеющие значение для решения вопроса о возможности выдачи разрешения на строительство двенадцатиэтажного многоквартирного дома на спорном земельном участке; на основании установленных обстоятельств принять законное и обоснованное решение, правильно применив нормы материального и процессуального права.

Руководствуясь статьями 167, 176, 291.11-291.15 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛА:

решение Арбитражного суда города Севастополя от 21.12.2016, постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 10.03.2017 и постановление Арбитражного суда Центрального округа от 21.06.2017 по делу № А84-3633/2016 отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд города Севастополя.

Определение вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в порядке надзора в Верховный Суд Российской Федерации в трехмесячный срок.

Председательствующий

И.Л. Грачева

Судьи

О.В. Киселева

Г.Г. Попова