



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 5-КАД24-48-К2

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

25 сентября 2024 г.

Судья Верховного Суда Российской Федерации Николаева О.В., рассмотрев кассационную жалобу акционерного общества «Гвидон» на апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 21 февраля 2024 г. и кассационное определение судьи Второго кассационного суда общей юрисдикции от 26 апреля 2024 г. по административному делу № 3а-6308/2023 по административному исковому заявлению акционерного общества «Гвидон» об оспаривании постановления Правительства Москвы от 14 сентября 2023 г. № 1762-ПП,

установила:

определением Московского городского суда от 12 декабря 2023 г. отказано в удовлетворении ходатайства Правительства Москвы о передаче дела по административному иску акционерного общества «Гвидон» о признании недействующим с момента принятия постановления Правительства Москвы от 14 сентября 2023 г. № 1762-ПП «О комплексном развитии территории нежилой застройки города Москвы № 24, расположенной в производственной зоне № 11 «Огородный проезд» (северная часть)» по подсудности в Арбитражный суд г. Москвы.

Апелляционным определением Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 21 февраля 2024 г., оставленным без изменения кассационным определением судьи Второго кассационного суда общей юрисдикции от 26 апреля 2024 г., определение Московского городского суда от 12 декабря 2023 г. отменено, дело передано по подсудности в Арбитражный суд г. Москвы.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, административный истец просит отменить принятые по делу апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 21 февраля 2024 г. и кассационное определение судьи Второго кассационного суда общей юрисдикции от 26 апреля 2024 г., ссылаясь на неправильное применение судами норм процессуального права.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, и определением от 10 сентября 2024 г. кассационная жалоба передана для рассмотрения в Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

В силу части 1 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации 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.

В соответствии с разъяснениями, содержащимися в абзаце первом пункта 2 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», признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом; наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Вместе с тем признание того или иного акта нормативным правовым во всяком случае зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом. Так, следует учитывать, что акт может являться обязательным для неопределенного круга лиц, в частности, в случаях, когда

он издается в целях установления правового режима конкретного объекта публичного права (например, правовой акт об установлении границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, об установлении границ зон с особыми условиями использования территории, решение о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд, об утверждении генеральных планов поселений, городских округов, схем территориального планирования муниципальных районов, субъектов Российской Федерации, двух и более субъектов Российской Федерации, Российской Федерации) (абзацы второй и третий пункта 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50).

Согласно положениям пункта 1 статьи 2, части 1 статьи 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) градостроительная деятельность регулируется законодательством о градостроительной деятельности, одним из важных принципов которого является обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории.

Целями комплексного развития территории (далее также – КРТ) в соответствии со статьей 64 ГрК РФ являются обеспечение сбалансированного и устойчивого развития поселений, городских округов путем повышения качества городской среды и улучшения внешнего облика, архитектурно-стилистических и иных характеристик объектов капитального строительства (пункт 1); обеспечение достижения показателей, в том числе в сфере жилищного строительства и улучшения жилищных условий граждан, в соответствии с указами Президента Российской Федерации, национальными проектами, государственными программами (пункт 2); создание необходимых условий для развития транспортной, социальной, инженерной инфраструктур, благоустройства территорий поселений, городских округов, повышения территориальной доступности таких инфраструктур (пункт 3); повышение эффективности использования территорий поселений, городских округов, в том числе формирование комфортной городской среды, создание мест обслуживания и мест приложения труда (пункт 4); создание условий для привлечения внебюджетных источников финансирования обновления застроенных территорий (пункт 5).

Порядок принятия и реализации решения о комплексном развитии территории урегулирован положениями статьи 66 ГрК РФ, частью 7 которой предусмотрено, что принятие решения о комплексном развитии территории нежилой застройки и его опубликование в порядке, установленном для официального опубликования правовых актов, иной официальной информации является, одним из этапов процедуры принятия и реализации решения о комплексном развитии территории нежилой застройки.

Статьей 67 ГрК РФ предусмотрены требования к содержанию решения о комплексном развитии территории. В частности, в такое решение включаются: сведения о местоположении, площади и границах территории,

подлежащей комплексному развитию; перечень объектов капитального строительства, расположенных в границах территории, подлежащей комплексному развитию, в том числе перечень объектов капитального строительства, подлежащих сносу или реконструкции, включая многоквартирные дома; основные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, которые могут быть выбраны при реализации решения о комплексном развитии территории, а также предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в границах территории, в отношении которой принимается такое решение (часть 1).

Принятие решения о комплексном развитии территории в соответствии со статьей 7 ГрК РФ относится к компетенции соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Постановлением Правительства Москвы от 23 марта 2021 г. № 331-ПП «О мерах по реализации проектов комплексного развития территорий нежилой застройки города Москвы» утвержден Порядок взаимодействия органов исполнительной власти г. Москвы при осуществлении комплексного развития территорий нежилой застройки г. Москвы и комплексного развития территорий г. Москвы по инициативе правообладателей.

Названным порядком предусмотрены следующие этапы осуществления комплексного развития территорий нежилой застройки: подготовка проекта решения о КРТ нежилой застройки, включающего границы, площадь и местоположение планируемой территории нежилой застройки, границы элементов планировочной структуры, в которых расположена планируемая территория нежилой застройки, фактическое использование земельных участков и объектов недвижимости, расположенных в границах планируемой территории нежилой застройки, права и ограничения прав и обременения земельных участков и объектов недвижимости, расположенных в границах планируемой территории нежилой застройки; предельные сроки реализации решения о КРТ и подготовки документации по планировке территории в целях реализации решения о КРТ (пункты 2.3.1, 2.3.4.1 – 2.3.4.4, 2.12.5); согласование и принятие решения о КРТ нежилой застройки, подготовка и согласование предложения о внесении изменений в правила землепользования и застройки г. Москвы; принятие решения о проведении торгов (конкурса или аукциона) в целях заключения договора о КРТ нежилой застройки (разделы 3 – 6).

Вывод суда апелляционной инстанции о том, что оспариваемое постановление Правительства Москвы, принятое в порядке реализации постановления Правительства Москвы от 23 марта 2021 г. № 331-ПП, носит организационно-распорядительный характер, поскольку регулирует вопросы взаимодействия органов государственной власти, должностных лиц и не содержит правил поведения, обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или

прекращение существующих правоотношений, основан на неправильном применении норм материального и процессуального права.

Из содержания оспариваемого постановления следует, что данным актом определена территория нежилой застройки г. Москвы № 24 общей площадью 15,07 га, расположенная в производственной зоне № 11 «Огородный проезд» (северная часть) (далее – Территория № 24 (северная часть)), подлежащая комплексному развитию в границах территории согласно приложению 1 (пункт 1.1); утверждены: графическое описание местоположения границ Территории № 24 (северная часть), основные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, которые могут быть выбраны при реализации решения о комплексном развитии Территории № 24 (северная часть), предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, обязательства лица, реализующего решение о комплексном развитии Территории № 24 (северная часть), которые приведены в приложении 1 (пункт 1.2.); установлен Перечень земельных участков и расположенных на них объектов капитального строительства в границах Территории № 24 (северная часть), в том числе перечень объектов капитального строительства, подлежащих сносу или реконструкции, который приведен в приложении 2 (пункт 1.3); установлены: предельный срок реализации решения о комплексном развитии Территории № 24 (северная часть) – 8 лет со дня заключения договора о комплексном развитии Территории № 24 (северная часть) (пункт 1.4); предельный срок подготовки документации по планировке территории в целях реализации решения о комплексном развитии Территории № 24 (северная часть) – 12 месяцев со дня заключения договора о комплексном развитии Территории № 24 (северная часть) (пункт 1.5).

Кроме того, пунктом 1.6 оспариваемого постановления определено, что реализация решения о комплексном развитии Территории № 24 (северная часть) осуществляется по результатам торгов.

При таких обстоятельствах постановлением Правительства Москвы от 14 сентября 2023 г. № 1762-ПП определена территория, в границах которой предполагается установление особого правового режима, направленного на изменение или прекращение существующих правоотношений и комплексное градостроительное развитие данной территории, связанное в том числе с возможным сносом, строительством или реконструкцией объектов капитального строительства, находящихся в собственности неопределенного круга лиц или возможным принудительным ограничением и (или) изъятием этих объектов недвижимости для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территории.

Таким образом, оспариваемый правовой акт обладает нормативными свойствами, поскольку он принят высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, содержит правила, распространяющие свое действие на неопределенный круг лиц, рассчитанные на неоднократное применение и направленные на

урегулирование общественных отношений в сфере градостроительной деятельности, изменение и прекращение существующих правоотношений.

При таком положении выводы суда апелляционной инстанции об организационно-распорядительном характере постановления Правительства Москвы от 14 сентября 2023 г. № 1762-ПП и наличии оснований для передачи настоящего административного дела для рассмотрения в Арбитражный суд г. Москвы являются неправомерными.

С учетом того, что Первым апелляционным судом общей юрисдикции были допущены существенные нарушения норм процессуального права, обжалуемые судебные акты подлежат отмене, а определение суда первой инстанции – оставлению в силе.

Исходя из изложенного, руководствуясь положениями статьи 327¹, части 1 статьи 329 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судья Верховного Суда Российской Федерации

определила:

апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 21 февраля 2024 г. и кассационное определение судьи Второго кассационного суда общей юрисдикции от 26 апреля 2024 г. отменить.

Оставить в силе определение Московского городского суда от 12 декабря 2023 г.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



О.В. Николаева