



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

121260, г. Москва, ул. Поварская, д. 15,
тел.: +7 (495) 690-54-63, <http://vsrf.ru>

№ 5-КАД24-52-К2

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

23 октября 2024 г.

Судья Верховного Суда Российской Федерации Александров В.Н., рассмотрев кассационную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Бествинд» на определение судьи Московского городского суда от 25 декабря 2023 г., апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 21 февраля 2024 г. и кассационное определение судьи судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 24 апреля 2024 г. по административному материалу № Ма-3677/2023 по административному иску общества с ограниченной ответственностью «Бествинд» о признании недействующим постановления Правительства Москвы от 10 июня 2022 г. № 1060-ПП «О комплексном развитии территории нежилкой застройки города Москвы № 3, расположенной в производственной зоне № 45 «Автомоторная»,

установил:

в целях реализации постановления Правительства Москвы от 23 марта 2021 г. № 331-ПП «О мерах по реализации проектов комплексного развития территорий нежилкой застройки города Москвы» Правительством Москвы 10 июня 2022 г. издано постановление № 1060-ПП «О комплексном развитии территории нежилкой застройки города Москвы № 3, расположенной в

производственной зоне № 45 «Автомоторная», согласно которому комплексному развитию подлежит территория нежилрой застройки города Москвы № 3 общей площадью 77,06 га, расположенная в производственной зоне № 45 «Автомоторная», в границах территории согласно приложению 1 к данному постановлению.

Общество с ограниченной ответственностью «Бествинд» обратилось в суд с административным иском о признании недействующим постановления Правительства Москвы от 10 июня 2022 г. № 1060-ПП «О комплексном развитии территории нежилрой застройки города Москвы № 3, расположенной в производственной зоне № 45 «Автомоторная».

Определением судьи Московского городского суда от 25 декабря 2023 г., оставленным без изменения апелляционным определением Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 21 февраля 2024 г. и кассационным определением судьи судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 24 апреля 2024 г., административный иск возвращен обществу с ограниченной ответственностью «Бествинд» на основании пункта 2 части 1 статьи 129 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации как неподсудный Московскому городскому суду.

В кассационной жалобе общество с ограниченной ответственностью «Бествинд» просит отменить вынесенные по делу судебные акты, в связи с нарушением норм процессуального права, указывая на ошибочность вывода суда первой инстанции о том, что оспариваемое постановление носит организационно-распорядительный характер 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.

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.

Такие основания для отмены принятых по делу судебных актов установлены.

Возвращая административный иск ввиду его неподсудности Московскому городскому суду, суд исходил из того, что оспариваемое постановление не соответствует критериям, перечисленным в пункте 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», следовательно, не относится к числу актов, проверка которых осуществляется городским судом в порядке, предусмотренном главой 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Также судом первой инстанции указано на то, что заявленные требования подлежат рассмотрению в порядке арбитражного судопроизводства, поскольку оспариваемые положения связаны с нарушением прав и законных интересов общества, как собственника земельного участка и объекта капитального строительства, используемых в экономической деятельности.

Между тем судами не учтено следующее.

Согласно 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 пунктом 1 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации градостроительная деятельность – это деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, комплексного развития территорий и их благоустройства.

В силу пункта 1 статьи 2, части 1 статьи 4 упомянутого кодекса одним из важных принципов законодательства о градостроительной деятельности

является обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории.

В пунктах 3 и 34 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации под устойчивым развитием территорий понимается обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений, а под комплексным развитием территорий понимается совокупность мероприятий, выполняемых в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории и направленных на создание благоприятных условий проживания граждан, обновление среды жизнедеятельности и территорий общего пользования поселений, городских округов.

Целями комплексного развития территории в соответствии с частью 1 статьи 64 названного кодекса 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).

В соответствии с частью 7 статьи 65 Градостроительного кодекса Российской Федерации земельные участки, находящиеся в границах территории, в отношении которой принято решение о комплексном развитии

территории жилой застройки или решение о комплексном развитии территории не жилой застройки, и (или) расположенные на них объекты недвижимого имущества могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территории в порядке, установленном земельным законодательством, если иное не предусмотрено Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Порядок принятия и реализации решения о комплексном развитии территории урегулирован положениями статьи 66 данного кодекса, частью 7 которой предусмотрено, что принятие решения о комплексном развитии территории не жилой 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 не жилой застройки.

Статьей 67 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусматриваются 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 Градостроительного кодекса Российской Федерации относится к полномочиям соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Как следует из разъяснений, приведенных в пункте 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», существенными 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, 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).

Анализ приведенных норм законодательства о градостроительной деятельности в их системном единстве дает основания полагать, что выводы судов об организационно-распорядительном характере оспариваемого постановления неправомерны.

Оспариваемым актом установлено, что комплексному развитию подлежит территория нежилой застройки площадью 77,06 га. В постановлении содержится графическое описание местоположения границ, основные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, которые могут быть выбраны при реализации решения о комплексном развитии территории, предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в границах территории, в отношении которой принимается такое решение, перечень земельных участков и расположенных на них объектов капитального строительства, подлежащих сносу или реконструкции.

Таким образом, данным актом определена территория, в границах которой предполагается установление особого правового режима, направленного на изменение или прекращение существующих правоотношений и комплексное градостроительное развитие территории, связанное в том числе с возможным сносом или реконструкцией объектов капитального строительства, находящихся в собственности неопределенного круга лиц.

Кроме того, вывод суда первой инстанции об экономическом характере спора и необходимости рассмотрения заявленных требований в порядке арбитражного судопроизводства нельзя признать правильным, поскольку общество не лишено возможности оспорить нормативный правовой акт в суде общей юрисдикции в порядке главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, что согласуется с такими конституционными принципами, как право на судебную защиту и обеспечение доступа граждан к правосудию.

На основании изложенного судья Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327¹, 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определил:

определение судьи Московского городского суда от 25 декабря 2023 г., апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 21 февраля 2024 г. и кассационное определение судьи судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 24 апреля 2024 г. отменить.

Административное исковое заявление общества с ограниченной ответственностью «Бествинд» о признании недействующим постановления Правительства Москвы от 10 июня 2022 г. № 1060-ПП «О комплексном развитии территории нежилкой застройки города Москвы № 3, расположенной в производственной зоне № 45 «Автомоторная», направить в Московский городской суд для решения вопроса о принятии к производству.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



В.Н. Александров