



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 78-АПГ13-17

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

23 октября 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе  
председательствующего Хаменкова В.Б.,  
судей Борисовой Л.В. и Калининой Л.А.  
при секретаре Акулове Д.Г.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Ковалёва А.А., А.А., Коломийца И.В., В.В., Чаликовой Н.В., В.В. об оспаривании в части положений приложения 2 к Закону Санкт-Петербурга от 16 февраля 2009 г. № 29-10 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга» по апелляционной жалобе губернатора Санкт-Петербурга на решение Санкт-Петербургского городского суда от 23 мая 2013 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., объяснения представителей губернатора Санкт-Петербурга Водовозова С.В. и Курганова С.В., представителя Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Кузнецовой Т.А., поддержавших доводы апелляционной жалобы, представителя заявителей Чернышёва В.А., возражавшего против отмены судебного акта, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда не подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

Ковалёв А.А., Коломиец И.В. и Чаликова Н.В. обратились в суд с заявлением о признании недействующим приложения 2 к названному выше Закону Санкт-Петербурга в части положения об установлении на земельном участке с кадастровым номером 78:6:2242:3 подзоны ТД 1\_2\_2.

В обоснование требований указали, что утверждённое решение противоречит установлениям градостроительного законодательства, не

согласуется с положениями Закона Санкт-Петербурга от 21 декабря 2005 г. № 758-99 «О Генеральном плане Санкт-Петербурга» (далее – Закон о Генеральном плане). В приложении 2 к Закону о Генеральном плане на карте границ функциональных зон (лист 22) в устье реки Смоленки (земельный участок с кадастровым номером 78:6:2242:3) установлены две функциональные зоны: зона «Д» – зона всех видов общественно-деловой застройки и объектов инженерной инфраструктуры, связанных с обслуживанием данной зоны, зона «У» – зона городских скоростных дорог, магистралей непрерывного движения, магистралей городского значения и основных магистралей районного значения с включением объектов инженерной инфраструктуры. Зона «У» на территории в устье реки Смоленки предназначена для развития Морской набережной, соединения разделённых в настоящее время её северной и южной частей. Оспариваемым приложением к Закону Санкт-Петербурга применительно к указанному земельному участку установлена территориальная подзона ТД 1\_2\_2 – общественно-деловая подзона объектов многофункциональной общественно-деловой застройки и жилых домов в периферийных и пригородных районах города, расположенных вне зоны влияния кольцевой автомобильной дороги вокруг Санкт-Петербурга и вылетных магистралей, с включением объектов инженерной инфраструктуры, зона улично-дорожной сети для этой территории не установлена. То есть установлена территориальная зона, соответствующая только функциональной зоне «Д» Генерального плана Санкт-Петербурга, но не учитывающая зону «У» (предназначенную для Морской набережной). Фактически оспариваемыми решениями создаются условия для дальнейшей передачи в частную собственность территории общего пользования, что нарушает права заявителей на благоприятную окружающую среду, благоприятные условия жизнедеятельности.

Решением Санкт-Петербургского городского суда от 23 мая 2013 г. заявление удовлетворено. Признано недействующим приложение 2 к Закону Санкт-Петербурга от 16 февраля 2009 г. № 29-10 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга» в части установления на земельном участке с кадастровым номером 78:6:2242:3 подзоны ТД 1\_2\_2.

В апелляционной жалобе губернатор Санкт-Петербурга просит об отмене этого решения в связи с неправильным определением обстоятельств, имеющих значение для дела, и нарушением норм материального права и о принятии нового судебного акта об отказе в удовлетворении заявления.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для отмены судебного постановления.

Разрешая дело и удовлетворяя заявленные требования, суд правомерно руководствовался нормативными положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) и исходил из вывода о том, что оспариваемое регулирование противоречит федеральному закону, имеющему

большую юридическую силу.

Отношения, связанные с территориальным планированием, градостроительным зонированием, планировкой территории, и иные связанные с ними отношения регламентированы ГрК РФ.

Статьёй 3 ГрК РФ определено, что законодательство о градостроительной деятельности состоит из указанного Кодекса, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить этому Кодексу.

В ст. 1 ГрК РФ, содержащей основные понятия, используемые в данном законе, отражено, что:

территориальное планирование – планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения;

функциональные зоны – зоны, для которых документами территориального планирования определены границы и функциональное назначение;

градостроительное зонирование – зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов;

территориальные зоны – зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты;

градостроительный регламент – устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешённого использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства.

В силу п. 3 ст. 9 ГрК РФ документы территориального планирования являются обязательными для органов государственной власти при принятии ими решений и реализации таких решений.

Статьёй 63 ГрК РФ установлено, что документом территориального планирования Санкт-Петербурга как города федерального значения является его Генеральный план, содержащий положение о территориальном планировании, карту планируемого размещения объектов, карту границ населённых пунктов, карту функциональных зон.

В соответствии со ст. 30 ГрК РФ правила землепользования и застройки разрабатываются в целях создания условий для устойчивого развития территорий, в том числе сохранения окружающей среды и объектов

культурного наследия, создания условий для планировки территорий, обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц (ч. 1). Правила землепользования и застройки включают в себя порядок их применения и внесения изменений в указанные правила, карту градостроительного зонирования, градостроительные регламенты (ч. 2).

Подготовка проекта правил землепользования и застройки осуществляется с учётом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования, с учётом требований технических регламентов, результатов публичных слушаний и предложений заинтересованных лиц (ч. 3 ст. 31 ГрК РФ).

Пунктами 1 и 2 ч. 1 ст. 34 ГрК РФ установлено, что при подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются в том числе с учётом функциональных зон и параметров их планируемого развития, определённых генеральным планом.

Аналогичная норма предусмотрена подп. 8 п. 1 приложения 1 к Закону Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга», который определяет, что проектные решения Генерального плана Санкт-Петербурга являются основанием для разработки и учитываются при разработке Правил землепользования и застройки Санкт-Петербурга.

В соответствии с Законом о Генеральном плане Санкт-Петербурга на земельном участке с кадастровым номером 78:6:2242:3 установлены две функциональные зоны: зона «Д» – зона всех видов общественно-деловой застройки и объектов инженерной инфраструктуры, связанных с обслуживанием данной зоны, и зона «У» – зона городских скоростных дорог, магистралей непрерывного движения, магистралей городского значения и основных магистралей районного значения с включением объектов инженерной инфраструктуры.

В ходе разбирательства по делу установлено, что 4 февраля 2009 г. принят Закон Санкт-Петербурга № 29-10 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга» (далее – Закон Санкт-Петербурга, Правила землепользования и застройки Санкт-Петербурга).

Статьёй 1 этого документа утверждены Правила землепользования и застройки Санкт-Петербурга, включающие общую часть согласно приложению 1 к Закону Санкт-Петербурга и территориальную часть. В состав территориальной части входит карта градостроительного зонирования Санкт-Петербурга в части границ территориальных зон согласно приложению 2 к Закону Санкт-Петербурга.

Также установлено, что в приложении 2 на земельном участке с кадастровым номером 78:6:2242:3, расположенном на пересечении Морской набережной и острова в устье реки Смоленки, установлен регламент территориальной зоны ТД 1\_2 (подзоны ТД 1\_2\_2 – общественно деловой подзоны объектов многофункциональной общественно-деловой застройки и жилых домов в периферийных и пригородных районах города, расположенных вне зоны влияния Кольцевой автомобильной дороги вокруг

Санкт-Петербурга и вылетных магистралей, с включением объектов инженерной инфраструктуры).

Таким образом, зона улично-дорожной сети для этого участка Правилами застройки и землепользования Санкт-Петербурга не установлена, в указанной части нормативный акт не соответствует требованиям градостроительного законодательства.

Кроме того, из объяснений представителя заявителя, данных в суде апелляционной инстанции и не опровергнутых представителем Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и представителями губернатора Санкт-Петербурга, следует, что изначально проект Правил землепользования и застройки Санкт-Петербурга разрабатывался в соответствии с Генеральным планом Санкт-Петербурга и в нём была предусмотрена территориальная зона «ТУ» для развития Морской набережной. В таком виде законопроект был представлен на публичные слушания. Однако на утверждение Законом Санкт-Петербурга были внесены Правила землепользования и застройки, в которых часть зоны «ТУ», соответствующая участку Морской набережной, была исключена, и на этой территории установлена территориальная общественно-деловая зона, с соответствующим градостроительным регламентом, что и привело к возникновению данного спора.

В силу ч. 2 ст. 253 ГПК РФ суд, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, признаёт нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Поскольку судом правильно определены обстоятельства, имеющие значение для дела, и применены нормы материального права, подлежащие применению к спорному правоотношению, решение суда является законным и обоснованным.

Судебная коллегия не находит оснований для отмены судебного акта по доводам апелляционной жалобы губернатора Санкт-Петербурга.

В апелляционной жалобе неправильно трактуется требование ГрК РФ устанавливать границы территориальных зон с учётом функциональных зон, определённых генеральным планом (ч. 1 ст. 34 Кодекса), с учётом положений о территориальном планировании (ч. 3 ст. 31 Кодекса).

Как указано выше, толкование этих норм невозможно без нормы ч. 3 ст. 9 ГрК РФ об обязательности документов территориального планирования для органов государственной власти при принятии ими решений и реализации таких решений. Учёт функциональных зон генерального плана при установлении территориальных зон в документе градостроительного зонирования (правилах землепользования и застройки) означает, что границы функциональных зон нарушаться не могут. При этом в границах одной функциональной зоны могут быть несколько территориальных зон и подзон.

Положение о территориальном планировании (текстовая часть генерального плана) само по себе не исчерпывает всех решений генерального плана. Большая их часть установлена в графической форме на карте функциональных зон.

В апелляционной жалобе не учитывается тот факт, что в Положении о территориальном планировании Генерального плана Санкт-Петербурга содержится отсылка к правовому акту правительства Санкт-Петербурга, который дополняет и конкретизирует мероприятия, указанные в данном Положении. Таким образом, противоречий между Положением о территориальном планировании и картой функциональных зон по предмету данного спора нет.

В Генеральном плане Санкт-Петербурга (приложение 1; Положение о территориальном планировании Санкт-Петербурга; п.3.3. Мероприятия по развитию и размещению в Санкт-Петербурге объектов капитального строительства федерального, регионального и местного значения; раздел «Развитие и размещение объектов транспортной инфраструктуры»; подраздел «Городской пассажирский транспорт» (п. 2), подраздел «Улично-дорожная сеть» (пп. 5, 6) предусмотрено, в частности, создание полноценных магистральных связей:

полноценное развитие магистральной улично-дорожной сети;

полная реализация постановления правительства Санкт-Петербурга от 24 февраля 2004 г. № 217 «Об утверждении Перечня приоритетных мероприятий по строительству и реконструкции объектов улично-дорожной сети Санкт-Петербурга на 2004–2008 годы».

Данным Перечнем было предусмотрено строительство Морской набережной как составной части магистральной улично-дорожной сети на относящейся к данному делу территории.

Вместо постановления от 24 февраля 2004 г. № 217 правительством Санкт-Петербурга было принято постановление от 14 сентября 2009 г. № 379 «О совершенствовании и развитии дорожного хозяйства Санкт-Петербурга до 2015 года», которым «в соответствии с решениями Генерального плана Санкт-Петербурга» утверждена отраслевая схема улично-дорожной сети Санкт-Петербурга до 2015 года. Отраслевой схемой предусмотрено проектирование и строительство участка Морской набережной на рассматриваемой в деле территории.

Названные мероприятия, как следует из объяснений сторон, к настоящему времени должны были быть исполнены, но не осуществлены из-за того, что в Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга на данной территории установлена (в нарушение Генерального плана Санкт-Петербурга) общественно-деловая зона «ГД» вместо зоны улично-дорожной сети города «ГУ», сформирован земельный участок в устье реки Смоленки с кадастровым номером 78:6:2242:3. То есть, не реализовано положение Генерального плана Санкт-Петербурга, обеспечивающее завершение

формирования улично-дорожной сети Санкт-Петербурга на Васильевском острове.

Не является основанием для отмены обжалуемого решения ссылка в жалобе губернатора на неправильное применение судом п. 1 ч. 2 ст. 33 ГрК РФ. Приведённая норма называет в качестве основания для рассмотрения вопроса о внесении изменений в правила землепользования и застройки несоответствие этих правил генеральному плану поселения, генеральному плану городского округа, схеме территориального планирования муниципального района, возникшее в результате внесения в такие генеральные планы или схему территориального планирования муниципального района изменений. В решении суд неполностью воспроизвёл указанную норму, изменив тем самым её содержание, однако по существу её не применил, поскольку внесение изменений в Правила землепользования и застройки Санкт-Петербурга не являлось предметом спора по настоящему делу и ссылка суда на эту норму не привела к вынесению неправильного решения.

В апелляционной жалобе применительно к данному делу неправильно истолкована ч. 12 ст. 85 Земельного кодекса Российской Федерации. Данная норма устанавливает, что земельные участки общего пользования, занятые улицами, проездами, автомобильными дорогами, могут включаться в состав различных территориальных зон. Однако следует учитывать, что улицы, проезды, дороги могут быть как общегородскими, так и внутриквартальными. В рассматриваемом деле речь идёт о части улично-дорожной сети всего Санкт-Петербурга – Морской набережной, для которой в Генеральном плане Санкт-Петербурга выделена специальная функциональная зона «У», а в Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга – специальная территориальная зона «ТУ», но без существенного участка, по поводу которого и возник спор.

Нельзя согласиться и с доводом о том, что «судом не исследовался вопрос нарушения прав заявителей, поскольку последними не были представлены доказательства нарушения конкретных либо предполагаемых нарушений прав и свобод заявителей оспариваемым актом, и в чём заключается нарушение или угроза нарушения прав и свобод заявителей».

В ст. 2 ГрК РФ закреплено, что законодательство о градостроительной деятельности основывается в том числе на принципах обеспечения устойчивого развития территорий на основе территориального планирования и градостроительного зонирования, обеспечения сбалансированного учёта экологических, экономических и социальных факторов при осуществлении градостроительной деятельности, осуществления строительства на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, ответственности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека.

Этим же принципам должны соответствовать и изданные в соответствии с ними нормативные правовые акты, в данном случае Правила землепользования и застройки Санкт-Петербурга, и это нашло своё отражение в содержании ст. 1 «Основания и цели введения Правил землепользования и застройки Санкт-Петербурга» (гл. 1 ч. 1 Общей части Правил землепользования и застройки Санкт-Петербурга).

Утверждение Правил землепользования и застройки Санкт-Петербурга создаёт правовые основания для принятия последующих проектных решений, связанных в том числе со строительством объектов капитального строительства в городе, что влияет на права физических и юридических лиц.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в его определении от 15 июля 2010 г. № 931-О-О, регламентация градостроительной деятельности направлена в первую очередь на обеспечение комфортной среды обитания, комплексного учёта потребностей населения и территорий в развитии и необходима для согласования государственных, общественных и частных интересов в данной области в целях обеспечения благоприятных условий проживания.

Установлено, что заявители являются жителями г. Санкт-Петербурга и имеют право на благоприятные условия жизнедеятельности. Оспариваемым актом нарушены их личные неимущественные права.

Несогласие с такой оценкой в решении суда не является предусмотренным законом основанием для отмены судебного акта в апелляционном порядке.

Иные доводы апелляционной жалобы сомнений в правильности решения суда не вызывают и его отмену не влекут.

С учётом изложенного, руководствуясь ст. 328 ГПК РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Санкт-Петербургского городского суда от 23 мая 2013 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу губернатора Санкт-Петербурга – без удовлетворения.

Председательствующий  
Судьи

