



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 4-АПГ13-2

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

17 апреля 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Горчаковой Е.В. и Хаменкова В.Б.
при секретаре Тихонове М.Д.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Тереховой О.Ю., Блохина В.А., Блохина В.А., Ящук Н.Н., Клыгина С.А., Клокова А.Н. о признании недействующим пункта 1 постановления Правительства Московской области от 3 мая 2012 г. № 659/16 «Об утверждении проекта планировки территории для строительства автомобильной дороги «Южный обход г. Подольска» в Подольском муниципальном районе, городском округе Подольск Московской области» по апелляционным жалобам администрации города Подольска, Правительства Московской области и Главного управления дорожного хозяйства Московской области на решение Московского областного суда от 10 декабря 2012 г., которым заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителей Главного управления дорожного хозяйства Московской области по доверенности Гасанова А.С. и Рубан Е.Н., представителя Правительства Московской области по доверенности Горячевой Ю.И., представителя главы города Подольска по доверенности Резаева П.Д., поддержавших доводы апелляционных жалоб, пояснения представителя Главного управления архитектуры и градостроительства Московской области по доверенности Аксененко Л.Н. об обоснованности доводов апелляционной жалобы, пояснения Тереховой О.Ю., Ящук Н.Н., Блохина В.А., Блохина В.А., Клокова А.Н., Клыгина С.А. и их представителя -

адвоката Ремидовского Р.А., возражавших против удовлетворения апелляционных жалоб, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей необходимым решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

пунктом 1 постановления Правительства Московской области от 3 мая 2012 г. № 659/16, опубликованного в изданиях «Ежедневные новости. Подмосковье» 28 июля 2012 г., № 132, «Ежедневные новости. Подмосковье» 31 июля 2012 г., № 133, «Ежедневные новости. Подмосковье» 28 августа 2012 г., № 134, «Информационный вестник Правительства Московской области» 28 сентября 2012 г., № 9, утверждён проект планировки территории для размещения автомобильной дороги «Южный обход г. Подольска» в Подольском муниципальном районе, городском округе Подольск Московской области (далее – Проект планировки).

Согласно данному Проекту планировки строительство автомобильной дороги «Южный обход г. Подольска» предполагает строительство непосредственно самой автодороги и транспортной развязки в разных уровнях (двухуровневой), для возведения которой требуется расширение ул. Кирова на соответствующем участке, что предполагает изъятие для государственных нужд одиннадцати земельных участков и снос расположенного на них недвижимого имущества.

Терехова О.Ю., Блохин В.А., Блохин В.А., Ящук Н.Н., Клыгин С.А. и Клоков А.Н. обратились в суд с заявлением о признании недействующей приведённой выше нормы.

В обоснование заявленных требований ссылались на то, что реализация Проекта планировки предусматривает изъятие земельных участков, принадлежащих им на праве собственности, и снос расположенного на них недвижимого имущества при наличии альтернативных вариантов размещения автомобильной дороги.

Полагают, что Проект планировки в нарушение положений Градостроительного кодекса Российской Федерации противоречит документам территориального планирования Московской области, документам территориального планирования городского округа Подольск Московской области, правилам землепользования и застройки данного муниципального образования, долгосрочной целевой программе Московской области «Дороги Подмосковья на период 2009 - 2011 годов», утверждённой постановлением Правительства Московской области от 30 июня 2009 г. № 542/26.

Кроме того, по мнению заявителей, Проект планировки не был согласован надлежащим образом с органами местного самоуправления, в нарушение требований статей 31 и 49 Земельного кодекса Российской Федерации.

Федерации утверждён в отсутствие решения органа местного самоуправления об утверждении акта выбора земельного участка.

Решением Московского областного суда от 10 декабря 2012 г. заявление удовлетворено.

В апелляционных жалобах администрация города Подольска, Правительство Московской области и Главное управления дорожного хозяйства Московской области просят решение суда первой инстанции отменить, как постановленное с нарушением норм материального и процессуального права.

Относительно апелляционных жалоб заявителями поданы возражения о несостоятельности их доводов и законности судебного постановления.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб, Судебная коллегия по административным делам не находит оснований для отмены решения суда, постановленного в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Суд первой инстанции, удовлетворяя заявленные требования, пришёл к правильному выводу о противоречии оспариваемого акта требованиям федерального законодательства, поскольку разработка и принятие Проекта планировки были осуществлены с существенным нарушением установленного законом порядка.

Как следует из содержания статьи 42 Градостроительного кодекса Российской Федерации, утверждению подлежит основная часть проекта планировки территории, включающая в себя чертежи планировки территории и положения о размещении объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения, а также о характеристиках планируемого развития территории, в том числе плотности и параметрах застройки территории и характеристиках развития систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития территории (пункты 1, 2 части 3). Проект планировки территории является основой для разработки проектов межевания территорий (часть 9).

Процедура подготовки и утверждения документации по планировке территории строго регламентирована статьёй 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации, часть 19 которой предусматривает, что порядок устанавливается не только названным Кодексом, но и законами субъектов Российской Федерации.

Подготовка документации по планировке территории начинается с принятия решения об этом уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в отношении планировки территории для размещения объектов регионального значения (часть 1 статьи 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации), в котором определяется источники финансирования и сроки разработки документации по планировке территории (часть 2 статьи 17 Закона Московской области от 7 марта 2007 г. № 36/2007-ОЗ «О генеральном плане развития Московской области»).

В силу части 8 приведённой статьи поименованного кодекса подготовка документации по планировке территории осуществляется уполномоченными органами самостоятельно либо на основании государственного или муниципального контракта, заключённого по итогам размещения заказа в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, за исключением случая, указанного в части 8.1 данной статьи (заключение в отношении земельного участка договора аренды для его комплексного освоения в целях жилищного строительства либо договор о развитии застроенной территории).

Статьёй 17 Закона Московской области от 7 марта 2007 г. № 36/2007-ОЗ «О генеральном плане развития Московской области» также предусмотрено, что заказ на подготовку документации по планировке территории осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации (часть 6).

Суд, проанализировав приведённые нормы законодательства, сделал обоснованный вывод, что в случае, если разработка документации по планировке территории производится по заказу органов государственной власти или государственных органов, то её финансирование производится за счёт средств соответствующего бюджета на основании государственного контракта, заключённого в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Финансирование разработки документации по планировке территории за счёт средств физических и юридических лиц осуществляется в случае, если данная разработка производится на основании их обращений.

Судом установлено, что решение о необходимости разработки проекта планировки территории для размещения линейного объекта принято на основании обращения Главного управления дорожного хозяйства Московской области от 16 июля 2011 г., исх. № -2154, о чём свидетельствует распоряжение Главного управления архитектуры и градостроительства Московской области от 7 июля 2011 г. № 82, в котором в нарушение приведённых законоположений не указан источник финансирования изготовления проекта, а содержится рекомендация Главному управлению дорожного хозяйства Московской области обеспечить финансирование и разработку проекта планировки и проекта межевания территории.

Между тем, несмотря на отсутствие государственного контракта, Главным управлением дорожного хозяйства Московской области утверждается задание для ООО «ВТМ дорпроект» (победитель конкурса в январе 2011 года на выполнение работ по разработке проектной документации и инженерным изысканиям в отношении транспортной развязки в одном уровне кольцевого типа на пересечении автомобильной дороги «Южный обход г. Подольска» и автомобильной дороги Подольск-А-101 «Москва-Малоярославец-Рославль» в городском округе Подольск и Подольском

муниципальном районе», а также автомобильной дороги «Южный обход г. Подольска» в Подольском муниципальном районе, городском округе Подольск» (т. 3, л.д. 194-219) на разработку проекта планировки территории для размещения линейного объекта – автомобильной дороги «Южный обход г. Подольска» в Подольском муниципальном районе, городском округе Подольск» вместе с транспортной развязкой в одном уровне кольцевого типа на пересечении указанных выше дорог.

Как следует из договора от 21 июля 2011 г., заказчиком проекта планировки территории и проекта межевания для размещения линейного объекта – автомобильной дороги «Южный обход г. Подольска» в Подольском муниципальном районе, городском округе Подольск» является ООО «ВТМдорпроект», которое производит оплату за выполненную работу.

Органы государственной власти Московской области не выполнили процессуальной обязанности, предусмотренной частью 1 статьи 249 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, и не представили доказательств законности оспариваемого нормативного правового акта, соответствия его требованиям части 8 статьи 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в силу чего утверждение в жалобе о необоснованности вывода суда о финансировании изготовления проекта планировки ООО «ВТМ дорпроект» является несостоятельным.

Ссылка Правительства Московской области на последнее предложение части 8 статьи 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации о возможности подготовки документации по планировке территории, в том числе предусматривающей размещение объектов регионального значения, физическими или юридическими лицами за счёт их средств также не опровергает вывода суда о нарушении порядка принятия Проекта планировки, поскольку, как следует из материалов дела, инициатором подготовки Проекта планировки являлся орган государственной власти Московской области, который в силу прямого указания закона обязан был в лице уполномоченного органа подготовить документацию самостоятельно либо на основании государственного контракта.

Довод апелляционной жалобы о том, что основанием для разработки проекта планировки территории для строительства линейного объекта явилось обращение ООО «ВТМдорпроект» от 17 июня 2011 г. № 106-06, также не может быть принят во внимание, поскольку опровергается содержанием распоряжения Главного управления архитектуры и градостроительства Московской области от 7 июля 2011 г., принятого на основании предложения Главного управления дорожного хозяйства Московской области от 16 июня 2011 г., исх. № 2154.

Не влечёт отмену решения суда и довод жалобы о неправильном установлении судом обстоятельств, имеющих значения для правильного рассмотрения дела, ввиду неисследования обстоятельств и результатов проведения конкурса в сентябре 2011 года во исполнение приведённого распоряжения от 7 июля 2011 г.

Согласно объявлению, размещённому 1 августа 2011 г. на официальном сайте «Закупки и поставки продукции для государственных нужд Московской области», проводится открытый конкурс на выполнение инженерных изысканий и разработку проектной документации, заказчиком которого является Главное управление дорожного хозяйства Московской области.

Предметом государственного контракта под лотом № 2 и № 3 указаны проведение инженерных изысканий и разработка проектной документации строительства транспортной развязки в одном уровне кольцевого типа на пересечении автомобильной дороги «Южный обход г. Подольска» и автомобильной дороги Подольск-А-101 «Москва-Малоярославец-Рославль» в городском округе Подольск и Подольском муниципальном районе», а также автомобильной дороги «Южный обход г. Подольска» в Подольском муниципальном районе, городском округе Подольск» (т. 2, л.д. 225-226).

Таким образом, изготовление проекта планировки территории для строительства линейных объектов не было обозначено предметом открытого конкурса, следовательно, по настоящему делу не имеет правового значения последующее заключение контракта с ООО «ВТМдорпроект», являющимся единственным участником конкурса.

То обстоятельство, что в объявлении после наименования предмета конкурса «инженерные изыскания и проектная документация» указано в скобках «дополнительные работы», не может служить подтверждением того, что целью его проведения является заключение государственного контракта на изготовление документации по планировке территории, как это предусмотрено частью 8 статьи 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации, поскольку это два самостоятельных документа градостроительной деятельности.

Подготовка проекта планировки территории осуществляется для выделения элементов планировочной структуры, установления параметров планируемого развития элементов планировочной структуры, зон планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения (часть 1 статьи 42 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Проектная документация представляет собой документацию, содержащую материалы в текстовой форме и в виде карт (схем) и определяющую архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства, их частей, капитального ремонта (часть 2 статьи 48 названного кодекса).

Следовательно, довод апелляционной жалобы о том, что проектная документация на строительство линейного объекта прошла государственную экспертизу, не имеет правового значения.

Судебная коллегия не находит оснований не согласиться с утверждением суда о несоответствии Проекта планировки территориальному планированию Московской области, поскольку Схемой территориального планирования

Московской области - основными положениями градостроительного развития, утверждённой постановлением Правительства Московской области от 11 июля 2007 г. № 517/23, а также проектом схемы территориального планирования транспортного обслуживания Московской области, не утверждённым, но одобренным постановлением Правительства Московской области от 10 июня 2011 г. № 548/21, предусмотрено размещение линейного объекта «Автомобильная дорога «Южный обход г. Подольска» с одноуровневой развязкой.

При этом суд правильно руководствовался положениями пункта 1 части 1 статьи 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации, предусматривающими в качестве одного из основных принципов градостроительной деятельности обеспечение устойчивого развития территорий на основе территориального планирования.

О необходимости соответствия документации по планировке территории документам территориального планирования указано в пункте 1 части 1 статьи 26 и в части 11 статьи 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Документами территориального планирования субъектов Российской Федерации в силу положений части 1 статьи 14 Градостроительного кодекса Российской Федерации являются схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации. Подготовка указанных схем может осуществляться в составе одного или нескольких документов территориального планирования субъектов Российской Федерации.

Статьёй 9 Закона Московской области от 7 марта 2007 г. «О Генеральном плане развития Московской области» подготовка документов территориального планирования осуществляется в составе следующих схем:

- схемы территориального планирования Московской области - основные положения градостроительного развития;
- схемы территориального планирования транспортного обслуживания Московской области;
- схемы территориального планирования развития особо охраняемых территорий областного значения.

Поскольку на момент принятия оспариваемого нормативного акта в Московской области были утверждены Схемы территориального планирования Московской области - основные положения градостроительного развития, суд обоснованно сделал вывод о проведении в субъекте Российской Федерации территориального планирования и правомерно высказал позицию о том, что в данном случае не имеет правового значения вступление в действие с 31 декабря 2012 г. части 6 статьи 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации, предусматривающей запрет на принятие органами государственной власти решений о подготовке документации по планировке территории при отсутствии документов территориального планирования (часть 1 статьи 3 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ

«О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»).

Кроме того, судом установлено, что ни в долгосрочных целевых программах Московской области «Дороги Подмосковья на период с 2009 - 2011 годов» и «Дороги Подмосковья на период 2012 - 2015 годов», ни в распоряжении Главного управления архитектуры и градостроительства Московской области от 7 июля 2011 г. № 82 о подготовке Проекта планировки, ни в заданиях на разработку данного проекта не предусмотрено строительство двухуровневой развязки на пересечении автодороги «Южный обход г. Подольска» и автодороги «Подольск - А-101 «Москва-Малоярославец-Рославль».

Довод апелляционной жалобы Главного управления дорожного хозяйства Московской области об отсутствии доказательств нарушения прав заявителей оспариваемым правовым актом, не предусматривающим изъятие принадлежащих им на праве собственности земельных участков для реализации проекта, опровергается исследованными судом при рассмотрении дела материалами, из которых следует, что для строительства самой автодороги и транспортной развязки в разных уровнях (двухуровневой) требуется расширение ул. Кирова на соответствующем участке, что предполагает изъятие для государственных нужд одиннадцати земельных участков и снос расположенного на них недвижимого имущества.

Не является основанием для отмены решения суда довод о необоснованном не привлечении к участию в деле в качестве заинтересованного лица Федерального агентства специального строительства России как единственного исполнителя размещаемого Правительством Московской области государственного заказа на выполнение работ по развитию сети автомобильных дорог в районе микрорайона для военнослужащих «Кузнечики», поскольку названный орган не имеет никакого отношения к принятию оспариваемого нормативного акта.

Согласно разъяснению, содержащемуся в пункте 13 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», к заинтересованным лицам по делам об оспаривании нормативных правовых актов относятся орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностное лицо, принявшие оспариваемый акт.

Вместе с тем в необходимых случаях не исключается участие в деле высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, обнародовавшего оспариваемый акт, принятый представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, либо главы муниципального образования, подписавшего и обнародовавшего оспариваемый акт, принятый представительным органом муниципального образования.

Иные доводы апелляционных жалоб не опровергают вывод суда о существенном нарушении порядка принятия Проекта планировки, в силу чего оснований для их удовлетворения и отмены судебного постановления Судебная коллегия не находит.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,

определила:

решение Московского областного суда от 10 декабря 2012 г. оставить без изменения, апелляционные жалобы администрации города Подольска, Правительства Московской области и Главного управления дорожного хозяйства Московской области - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи