Документ предоставлен КонсультантПлюс

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ
от 20 июля 2022 г. N 5-КАД22-34-К2

Судья Верховного Суда Российской Федерации Николаева О.В., рассмотрев кассационную жалобу Сухорукова Филиппа Станиславовича на определение судьи Московского городского суда от 21 июля 2021 г., апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 3 сентября 2021 г. и кассационное определение судьи Второго кассационного суда общей юрисдикции от 13 января 2022 г. по административному материалу N Ма-1242/2021 по административному исковому заявлению Сухорукова Ф.С. об оспаривании распоряжения Департамента инвестиционной и промышленной политики г. Москвы от 22 декабря 2020 г. N ДИПП-Р-80/20 "О комплексном развитии территории, расположенной в производственной зоне N 50 "Алтуфьевское шоссе" (промышленная зона 50-IV), по инициативе Правительства Москвы,

установила:

Сухоруков Ф.С. обратился в Московский городской суд с административным исковым заявлением о признании незаконным пункта 11 приложения N 2 к распоряжению Департамента инвестиционной и промышленной политики г. Москвы от 22 декабря 2020 г. N ДИПП-Р-80/20 "О комплексном развитии территории, расположенной в производственной зоне N 50 "Алтуфьевское шоссе" (промышленная зона 50-IV), по инициативе Правительства Москвы (далее - Распоряжение) в части, предусматривающей включение земельного участка с кадастровым номером <...> с расположенным на нем зданием с кадастровым номером <...> в границы территории, подлежащей комплексному и устойчивому развитию. В обоснование своего требования указал, что является собственником нежилого помещения с кадастровым номером <...>, расположенном в названном здании. Полагал, что оспариваемый акт затрагивает его права, как собственника объекта недвижимости, расположенной в границах территории, подлежащей комплексному и устойчивому развитию.

Определением судьи Московского городского суда от 15 июня 2021 г. административное исковое заявление Сухорукова Ф.С. оставлено без движения на основании пункта 2 части 2 статьи 125, статьи 130, пунктов 3, 4, 5 части 2 статьи 209, части 3 статьи 210 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также - КАС РФ, Кодекс), поскольку в административном иске отсутствовали сведения о номере телефона, адресе электронной почты административного истца; источнике и дате опубликования Распоряжения; сведения о том, какие права, свободы и законные интересы заявителя нарушены; сведения о применении оспариваемого нормативного правового акта к административному истцу или о том, что административный истец является субъектом отношений, регулируемых этим актом; а также не представлены документы, подтверждающие право собственности заявителя на объекты недвижимости, расположенные в границах территории, подлежащей комплексному и устойчивому развитию согласно оспариваемому Распоряжению.

В целях исправления недостатков административного искового заявления административным истцом 15 июня 2021 г. представлены в суд: сведения о номере телефона и адресе телефонной почты заявителя; сведения об источнике и дате опубликования Распоряжения; а также приложены выписки из Единого государственного реестра недвижимости в отношении объектов недвижимости с кадастровыми номерами: <...>.

Определением судьи Московского городского суда от 21 июля 2021 г. административное исковое заявление возвращено Сухорукову Ф.С. на основании пункта 2 части 1 статьи 129 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации как неподсудное данному суду.

Апелляционным определением Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 3 сентября 2021 г. определение судьи Московского городского суда от 21 июля 2021 г. оставлено без изменения.

Кассационным определением судьи Второго кассационного суда общей юрисдикции от 13 января 2022 г. определения от 21 июля 2021 г. и от 3 сентября 2021 г. оставлены в силе.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Сухоруков Ф.С.

просит отменить определение судьи Московского городского суда от 21 июля 2021 г., апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 3 сентября 2021 г. и кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 13 января 2022 г.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации материал истребован в Верховный Суд Российской Федерации, и определением от 4 июля 2022 г. кассационная жалоба с материалом передана для рассмотрения в Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда 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 (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

При рассмотрении кассационной жалобы Сухорукова Ф.С. установлены основания для отмены определения судьи Московского городского суда от 21 июля 2021 г., апелляционного определения Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 3 сентября 2021 г. и кассационного определения судьи Второго кассационного суда общей юрисдикции от 13 января 2022 г.

В соответствии с абзацем первым пункта 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. N 50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами" (далее - постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. N 50) существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке управомоченным 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. N 50).

Согласно статье 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации градостроительная деятельность (далее также - ГрК РФ) - 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 (пункт 1).

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 (пункт 1 статьи 2, часть 1 статьи 4 ГрК РФ).

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 (пункты 3 и 34 статьи 1 ГрК РФ).

Целями комплексного развития территории 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).

Нормами статьи 65 ГрК РФ предусмотрено четыре вида комплексного развития территорий: комплексное развитие территории жилой застройки; комплексное развитие территории нежилой застройки; комплексное развитие незастроенной территории; комплексное развитие территории по инициативе правообладателей.

По смыслу части 4 статьи 65 ГрК РФ комплексное развитие территории нежилой застройки осуществляется в отношении застроенной территории, в границах которой расположены земельные участки, на которых расположены объекты капитального строительства, не являющиеся многоквартирными домами и признанные в установленном Правительством Российской Федерации порядке аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, либо снос или реконструкция которых планируются на основании адресных программ, утвержденных высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, либо признанные в соответствии с гражданским законодательством самовольными постройками, а также не соответствующие видам разрешенного использования земельных участков, правилам землепользования и застройки, в том числе предельным параметрам строительства и реконструкции объектов капитального строительства.

Кроме того, в границы территории, в отношении которой принимается решение о комплексном развитии территории нежилой застройки, могут быть включены земельные участки и (или) расположенные на них объекты недвижимого имущества, не указанные в части 4 статьи 65 ГрК РФ, при условии, что такие земельные участки и (или) объекты недвижимого имущества расположены в границах одного элемента планировочной структуры с земельными участками, предусмотренными частью 4 статьи 65 ГрК РФ, что следует из ее части 5.

Также в соответствии с частью 7 названной выше статьи земельные участки, находящиеся в границах территории, в отношении которой принято решение о комплексном развитии территории жилой застройки или решение о комплексном развитии территории нежилой 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 ГрК РФ.

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 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 ГрК РФ уполномочен соответствующий орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Анализ приведенных норм законодательства о градостроительной деятельности в их системном единстве дает основания полагать о неправомерности вывода судов об организационно-распорядительном характере Распоряжения. Как следует из содержания Распоряжения, данным актом установлена подлежащая комплексному и устойчивому развитию застроенная территория площадью 29,1751 га, содержится графическое описание местоположения границ, перечень координат характерных точек границ, схема границ территории комплексного развития территории и устойчивого развития, основные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, которые могут быть выбраны при реализации решения о комплексном развитии территории, а также иные показатели предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в границах территории, в отношении которой принимается такое решение, сведения о земельных участках и перечень находящихся на них объектов недвижимого имущества, расположенных в границах территории комплексного и устойчивого развития.

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 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.

Возвращая административное исковое заявление, судья первой инстанции исходил из того, что оспариваемое распоряжение не является нормативным актом, в связи с чем административный иск Сухорукова Ф.С. неподсуден Московскому городскому суду.

С таким выводом согласиться нельзя, поскольку он сделан без учета приведенного выше правового регулирования.

В целях восстановления и защиты нарушенного права Сухорукова Ф.С. на судебную защиту определение судьи Московского городского суда от 21 июля 2021 г., апелляционное определение Первого апелляционного суда, общей юрисдикции от 3 сентября 2021 г. и кассационное определение судьи Второго кассационного суда общей юрисдикции от 13 января 2022 г. подлежат отмене, а административное исковое заявление Сухорукова Ф.С. - направлению в суд первой инстанции для рассмотрения по существу.

Исходя из изложенного, руководствуясь положениями статьи 327.1, части 1 статьи 329 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судья Верховного Суда Российской Федерации

определила:

отменить определение судьи Московского городского суда от 21 июля 2021 г., апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 3 сентября 2021 г. и кассационное определение судьи Второго кассационного суда общей юрисдикции от 13 января 2022 г.

Направить административное исковое заявление Сухорукова Филиппа Станиславовича вместе с материалом в Московский городской суд для рассмотрения по существу.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации
О.В.НИКОЛАЕВА