



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 78-АПГ17-10

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

13 сентября 2017 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Меркулова В.П.,
судей Абакумовой И.Д. и Никифорова С.Б.
при секретаре Холодцовой Ю.О.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Лаврентьева Николая Владимировича, Малышевой Елены Георгиевны и Чернышева Владимира Анатольевича о признании не действующим в части отдельных положений Закона Санкт-Петербурга от 19 января 2009 г. № 820-7 «О границах объединённых зон охраны объектов культурного наследия, расположенных на территории Санкт-Петербурга, режимах использования земель и требованиях к градостроительным регламентам в границах указанных зон»

по апелляционной жалобе Лаврентьева Николая Владимировича, Малышевой Елены Георгиевны и Чернышева Владимира Анатольевича на решение Санкт-Петербургского городского суда от 14 апреля 2017 г., которым отказано в удовлетворении административного искового заявления.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., объяснения Чернышева В.А., Лаврентьева Н.В., Малышевой Е.Г. и их представителя по доверенности Летуар Н.П., поддержавших доводы апелляционной жалобы, возражения представителей Правительства и Губернатора Санкт-Петербурга по доверенности Патоки Е.Ю., Яркиной В.В., Никитина Д.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей, что решение суда подлежит отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

граждане Лаврентьев Н.В., Малышева Е.Г. и Чернышев В.А. обратились в Санкт-Петербургский городской суд с уточнённым административным исковым заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и не действующими с момента принятия отдельных положений приложения 2 к Закону Санкт-Петербурга от 19 января 2009 г. № 820-7 «О границах объединённых зон охраны объектов культурного наследия, расположенных на территории Санкт-Петербурга, режимах использования земель и требованиях к градостроительным регламентам в границах указанных зон» (далее – Закон № 820-7), а именно абзаца девятого раздела 3 части 1 в части слов «без учёта расположенных на нём высотных акцентов», абзаца второго пункта 8.2.13 раздела 8, пункта 10.4 раздела 10, абзаца второго пункта 11.2.9 раздела 11, пункта 13.4 раздела 13, абзаца второго пункта 14.1, пункта 15.2 раздела 15 части 3, абзаца второго пункта 16.2.8 раздела 14, пункта 17.4 раздела 17, абзаца второго пункта 18.2.6 раздела 18, пункта 19.4 раздела 19 части 4 в части слов «ограничения по высоте не распространяются на случаи устройства акцентов (высотных); при этом суммарная площадь акцентов не должна превышать 10% площади застройки соответствующего здания, строения, сооружения».

Решением Санкт-Петербургского городского суда от 14 апреля 2017 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе административные истцы, ссылаясь на нарушение норм материального права, просят отменить решение суда и принять новый судебный акт об удовлетворении заявленных требований.

Прокуратурой и Правительством Санкт-Петербурга представлены возражения на апелляционную жалобу.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалоб в апелляционном порядке извещены своевременно и в надлежащей форме.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации рассмотрела апелляционную жалобу в соответствии со статьёй 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Законодательство о градостроительной деятельности регулирует отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, капитальному ремонту, а также по эксплуатации зданий, сооружений. К градостроительным отношениям применяется земельное, лесное, водное законодательство, законодательство об особо охраняемых природных территориях, об охране окружающей среды, об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, иное законодательство Российской Федерации, если данные отношения не урегулированы законодательством о

градостроительной деятельности (пункты 1 и 3 статьи 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также – ГрК РФ).

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации (постановление от 28 марта 2017 г. № 10-П, определения от 1 декабря 2005 г. № 468-О и от 7 февраля 2013 г. № 127-О) отношения в сфере градостроительной деятельности имеют комплексный, межотраслевой характер, а их содержание составляют преимущественно предметы совместного ведения Российской Федерации и её субъектов – природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры (пункт «д» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации), а потому законодательство о градостроительной деятельности в своей основе находится, как и административное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство об охране окружающей среды (пункт «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации), в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, несмотря на отсутствие специального указания на него, как обособленную отрасль, в статье 72 Конституции Российской Федерации.

Согласно Перечню исторических поселений, утверждённому приказом Министерства культуры Российской Федерации и Министерства регионального развития Российской Федерации (далее – Минрегион России) от 29 июля 2010 г. № 418/339, Санкт-Петербург отнесён к историческим поселениям, а исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников включены в 1990 г. в Список Всемирного наследия ЮНЕСКО (№ 540-001).

Принимая во внимание, что предметом охраны исторического поселения являются объекты культурного наследия, представляющие собой уникальную ценность и являющиеся неотъемлемой частью всемирного культурного наследия, сохранность которых гарантируется в Российской Федерации, Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ) определено, что в историческом поселении государственной охране подлежат все исторически ценные градоформирующие объекты: планировка, застройка, композиция, природный ландшафт, археологический слой, соотношение между различными городскими пространствами (свободными, застроенными, озеленёнными), объёмно-пространственная структура, фрагментарное и руинированное градостроительное наследие, форма и облик зданий, сооружений, объединённых масштабом, объёмом, структурой, стилем, материалами, цветом и декоративными элементами, соотношение с природным и созданным человеком окружением, различные функции исторического поселения, приобретённые им в процессе развития, а также другие ценные объекты (статья 59).

Подпунктом 3 пункта 3 статьи 60 названного федерального закона установлено, что особое регулирование градостроительной деятельности в

историческом поселении включает в том числе разработку градостроительных регламентов, предусматривающих предельные параметры разрешённого строительства; реконструкции объектов капитального строительства; ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, с учётом требований к сохранению планировочной структуры исторического поселения, размерам и пропорциям зданий и сооружений, использованию отдельных строительных материалов, цветовому решению; запрет или ограничение размещения автостоянок, рекламы и вывесок; другие ограничения, необходимые для обеспечения сохранности объектов культурного наследия, включённых в реестр, выявленных объектов культурного наследия, предмета охраны исторического поселения.

Согласно статье 34 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряжённой с ним территории устанавливаются зоны охраны объекта культурного наследия: охранный зона, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зона охраняемого природного ландшафта; в пределах зоны регулирования застройки и хозяйственной деятельности устанавливается режим использования земель, ограничивающий строительство и хозяйственную деятельность, определяются требования к реконструкции существующих зданий и сооружений.

Статьёй 1 оспариваемого закона № 820-7 утверждены границы объединённых зон охраны объектов культурного наследия, расположенных на территории Санкт-Петербурга, с описанием указанных границ согласно приложению 1 к данному закону, а также режимы использования земель (далее также – Режимы) и требования к градостроительным регламентам в границах объединённых зон охраны объектов культурного наследия, расположенных на территории Санкт-Петербурга, согласно приложению 2 к названному закону.

Пунктом 1.1 части 1 приложения 2 к Закону № 820-7 предусмотрено, что Режимы устанавливаются требования по использованию земель при осуществлении градостроительной, хозяйственной и иной деятельности в объединённых зонах охраны объектов культурного наследия, расположенных на территории Санкт-Петербурга.

Порядок разработки проектов зон охраны объекта культурного наследия, требования к режимам использования земель и градостроительным регламентам в границах данных зон на дату принятия оспариваемого нормативного правового акта был установлен Положением, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2008 г. № 315, пунктами 10 и 11 которого предусмотрено, что особый режим использования земель и градостроительный регламент в границах охранной зоны и зоны регулирования застройки и хозяйственной деятельности устанавливаются с учётом требования об ограничении капитального ремонта и реконструкции объектов капитального строительства и их частей, в том числе касающихся их размеров, пропорций и параметров.

Такое правовое регулирование сохранено и в действующем постановлении Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2015 г. № 972 «Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации».

Особое регулирование градостроительной деятельности в историческом поселении предусмотрено также Градостроительным кодексом Российской Федерации. Так, пунктом 2¹ статьи 38 ГрК РФ предписано, что предельные параметры разрешённого строительства или реконструкции объектов капитального строительства в составе градостроительного регламента, установленного применительно к территориальной зоне, расположенной в границах территории исторического поселения федерального или регионального значения, должны включать требования к архитектурным решениям объектов капитального строительства. Требования к архитектурным решениям объектов капитального строительства могут включать требования к объёмно-пространственным, архитектурно-стилистическим и иным характеристикам объекта капитального строительства, влияющим на его внешний облик и (или) на композицию и силуэт застройки исторического поселения.

Как следует из подпункта 3 пункта 1 статьи 38 ГрК РФ, предельные (минимальные и (или) максимальные) параметры разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства включают предельную высоту зданий, строений, сооружений.

В абзаце девятом раздела 3 части 1 приложения 2 к Закону № 820-7 «Основные понятия и термины» содержится определение понятия «высота зданий, строений, сооружений» как вертикальное расстояние между низшей из отметок поверхности земли, примыкающих к зданию, строению, сооружению, и наивысшей точкой здания, строения, сооружения без учёта расположенных на нём высотных акцентов. Также приведено понятие акцента (высотного) – это архитектурный элемент здания (купол, башня, фронтоны и т.д.), собственная высота которого не превышает 1/3 высоты здания, на котором он расположен, а ширина с любой стороны не превышает 2/3 собственной высоты данного архитектурного элемента здания.

Разделами 8, 10–15 части 3 приложения 2 к Закону № 820-7 установлены общие требования режима использования земель, а также общие требования к градостроительным регламентам в границах единой зоны регулирования застройки и хозяйственной деятельности 1, 2, 3 (ОЗРЗ-1), (ОЗРЗ-2), (ОЗРЗ-3), согласно которым ограничения по высоте, установленные Режимками, не распространяются на случаи устройства акцентов (высотных), при этом суммарная площадь акцентов не должна превышать 10% площади застройки соответствующего здания, строения, сооружения (пункты 8.2.13, 10.4, 11.2.9, 13.4, 14.1, 15.2).

Разделами 16–19 части 4 приложения 2 к Закону № 820-7 предусмотрены общие требования режима использования земель, а также общие требования к

градостроительным регламентам в границах охранных зон (ОЗ-2) и единой зоны регулирования застройки и хозяйственной деятельности (ЗРЗ), согласно которым ограничения по высоте, установленные Режимными, также не распространяются на случаи устройства акцентов (высотных), при этом суммарная площадь акцентов не должна превышать 10% площади застройки соответствующего здания, строения, сооружения (пункты 16.2.8, 17.4, 18.2.6, 19.4).

Судебная коллегия считает ошибочным, основанным на неправильном толковании норм материального права вывод суда о том, что оспариваемые нормы (в части определения высоты зданий, строений, сооружений) не могут противоречить положениям Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», а также СП 118.13330.2012 «СНиП 31-06-2009 «Общественные здания и сооружения», утверждённого приказом Минрегиона России от 29 декабря 2011 г. № 635/10, поскольку названные нормативные правовые акты регулируют иные общественные отношения.

Законодательство о градостроительной деятельности и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты основываются на принципах, поименованных в статье 2 ГрК РФ, к числу которых относятся, в частности: осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований технических регламентов (пункт 7); осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований безопасности территорий, инженерно-технических требований, требований гражданской обороны, обеспечением предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, принятием мер по противодействию террористическим актам (пункт 8); осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий (пункт 10).

Под строительством в пункте 13 статьи 1 ГрК РФ понимается создание зданий, строений, сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства).

Реконструкция объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) в силу пункта 14 статьи 1 ГрК РФ является изменением параметров объекта капитального строительства, его частей (высоты, количества этажей, площади, объёма), в том числе надстройка, перестройка, расширение объекта капитального строительства, а также замена и (или) восстановление несущих строительных конструкций объекта капитального строительства, за исключением замены отдельных элементов таких конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановления указанных элементов.

Законом, устанавливающим минимально необходимые требования к зданиям и сооружениям, является Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (далее – Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ, Технический

регламент). Объектом технического регулирования в названном федеральном законе являются здания и сооружения любого назначения (в том числе входящие в их состав сети инженерно-технического обеспечения и системы инженерно-технического обеспечения), а также связанные со зданиями и с сооружениями процессы проектирования (включая изыскания), строительства, монтажа, наладки, эксплуатации и утилизации (сноса) (часть 1 статьи 3 Технического регламента).

В пункте 2 статьи 2 Технического регламента даны понятия, используемые в целях применения названного закона. Так, «здание» – это результат строительства, представляющий собой объёмную строительную систему, имеющую надземную и (или) подземную части, включающую помещения, сети инженерно-технического обеспечения и системы инженерно-технического обеспечения и предназначенную для проживания и (или) деятельности людей, размещения производства, хранения продукции или содержания животных (подпункт б); «помещением» – часть объёма здания или сооружения, имеющая определённое назначение и ограниченная строительными конструкциями (подпункт 14); «сооружение» – результат строительства, представляющий собой объёмную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций и предназначенную для выполнения производственных процессов различного вида, хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов (пункт 23); «строительная конструкция» – часть здания или сооружения, выполняющая определённые несущие, ограждающие и (или) эстетические функции (пункт 24).

Из системного анализа приведённых нормативных положений следует, что здания и сооружения рассматриваются как единый объект, включающий все конструктивные элементы, инженерные системы и коммуникации.

Согласно части 1 статьи 6 Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ Правительство Российской Федерации утверждает перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований этого федерального закона. Национальные стандарты и своды правил, включённые в указанный в части 1 упомянутой статьи перечень, являются обязательными для применения, за исключением случаев осуществления проектирования и строительства в соответствии со специальными техническими условиями (часть 4 статьи 6).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2014 г. № 1521 утверждён перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», включающий в том числе СП 118.13330.2012 «СНиП 31-06-2009 «Общественные здания и сооружения». Разделы 1, 3, 4 (пункты 4.1–4.7, 4.9–4.10, 4.11 (за исключением абзаца второго пункта 4.11), пункты 4.12,

4.14–4.22, абзацы первый и второй пункта 4.23, пункты 4.24–4.26, 4.28–4.30), 5 (пункты 5.1, 5.2, 5.4–5.7, 5.9–5.13, 5.20–5.27, 5.32–5.36, 5.38–5.46), 6 (пункты 6.1–6.6, 6.8–6.12, 6.14–6.21, 6.23–6.28, 6.30–6.38, 6.40–6.48, 6.53–6.58, 6.64, 6.72, 6.77, 6.81–6.95), 7 (пункты 7.1–7.5, 7.8, 7.10–7.27, 7.35, 7.37–7.43, 7.46–7.49), 8 (пункты 8.1–8.7, абзац первый пункта 8.9, пункты 8.10, 8.11, 8.14, 8.18, 8.19, 8.21, 8.24–8.26, 8.28–8.34), 9 (пункты 9.1–9.5), приложение Г (далее – Свод правил).

Таким образом, раздел 3 «Термины и определения», в котором указано, что в Своде правил представлены термины с соответствующими определениями, приведённые в приложении Б*, является частью документа в области стандартизации, подлежащего обязательному применению для целей данного свода правил и упомянутого федерального закона, в связи с чем вывод суда первой инстанции о том, что данные термины и определения носят рекомендательный характер, является неосновательным.

В пункте Б.5* приложения Б* даны определения к двум терминам – «высота здания (архитектурная)» и «высота здания (пожарно-техническая)», которые используются при определении высоты.

Так, термином «высота здания (архитектурная)» обозначается одна из основных характеристик здания, определяемая количеством этажей или вертикальным линейным размером от проектной отметки земли до наивысшей отметки конструктивного элемента здания: парапета плоской кровли; карниз, конёк или фронтон скатной крыши; купол; шпиль; башня, которые устанавливаются для определения высоты при архитектурно-композиционном решении объекта в окружающей среде. При этом согласно примечанию к данному пункту крышные антенны, молниеотводы и другие инженерные устройства не учитываются.

В то время как «высота здания (пожарно-техническая)» – это расстояние между отметкой поверхности проезда для пожарных машин и нижней границей открывающегося проёма (окна) в наружной стене верхнего этажа; полусуммой отметок пола и потолка помещений верхнего этажа при неоткрывающихся окнах (проёмах) или верхней границей ограждения эксплуатируемой кровли здания.

Как указывалось ранее, особое регулирование градостроительной деятельности в историческом поселении направлено на сохранение размеров и пропорций зданий и сооружений. Указанные параметры отражаются в архитектурном решении и архитектурном проекте, определение которых приведено в статье 2 Федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации», целью которого является в том числе содействие охране произведений архитектуры, памятников истории и культуры, в силу чего применяется к правоотношениям в области градостроительства.

Частью 12 статьи 48 ГрК РФ предусмотрено, что архитектурные решения являются составной частью проектной документации, которая в силу части 2 статьи 48 ГрК РФ содержит материалы в текстовой форме и в виде карт (схем) и определяет архитектурные, функционально-технологические,

конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства, их частей, капитального ремонта. С учётом этого и совокупного анализа приведённых в Федеральном законе от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ понятий «здание», «сооружение», «строительная конструкция», «сеть инженерно-технического обеспечения», «система инженерно-технического обеспечения», «объект капитального строительства», «строительство», «реконструкция», «нагрузка», «расчётная ситуация», «предельное состояние строительных конструкций» (подпункты 6, 10, 16, 18, 20, 21, 23 и 24), а также понятия «нагрузка», данного в пункте 2.2.3 ГОСТ 27751-2010 (вошедший в Перечень, утверждённый постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2014 г. № 1521), согласно которому нагрузка – это внешние механические силы (вес конструкций, оборудования, людей, снегоотложения и др.), действующие на строительные объекты, в их системном единстве, следует, что в целях обеспечения безопасности здания с точки зрения строительства (реконструкции) объектов при определении высоты здания необходимо использовать термин «высота здания (архитектурная)» и учитывать все конструктивные элементы здания (строения, сооружения), поскольку они могут оказать воздействие на несущие конструкции, увеличить нагрузки на перекрытие, стены, фундаменты и основания и, следовательно, влиять на безопасность здания.

Между тем оспариваемые положения определяют высоту объектов капитального строительства без учёта высоты всех конструктивных элементов, что противоречит приведённым выше нормам федерального законодательства.

Частью 2 статьи 40 ГрК РФ установлен запрет в границах территорий исторических поселений на отклонение от предельных параметров в части предельной высоты зданий (строений, сооружений). Однако толкование указанных норм позволяет сделать вывод, что в нарушение данного требования закона оспариваемые положения об определении высоты объектов капитального строительства без учёта высоты всех конструктивных элементов разрешают превышать такой предельный параметр разрешённого строительства.

Кроме того, норма части 2 статьи 40 ГрК РФ содержит указание на возможность отклонения от предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства для отдельного земельного участка при соблюдении требований технических регламентов. В то же время изложение оспариваемых норм свидетельствует о том, что возможность отклонения от предельных параметров разрешённого строительства носит общий характер.

В данном случае Судебная коллегия считает, что такое правовое регулирование не может расцениваться как соответствующее федеральному законодательству и допускает неоднозначное толкование содержания оспариваемых норм.

При этом Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает, что при рассмотрении заявленных

требований суд не принял во внимание разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащиеся в абзаце первом пункта 25 постановления от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», из которых следует, что, проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определённым. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, то оспариваемый акт в такой редакции признаётся не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлениях от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 11 ноября 2003 г. № 16-П и от 21 января 2010 г. № 1-П, правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определённости, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, её единообразного понимания и применения всеми правоприменителями. Напротив, неопределённость правовой нормы ведёт к её неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности её произвольного применения и к злоупотреблениям правоприменителями и правоисполнителями своими полномочиями, а значит – к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (часть 2 статьи 1), Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (подпункты «а», «ж» пункта 3), утверждённая постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, прямо относят к коррупциогенным факторам нормы, устанавливающие для правоприменителя необоснованную широту дискреционных полномочий, в том числе отсутствие или неопределённость условий или оснований для принятия решения, выборочное изменение объёма прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц), отсутствие или неполноту административных процедур – отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определённых действий либо одного из элементов такого порядка, а также юридико-лингвистическую неопределённость.

Механизм действия закона должен быть понятен субъектам соответствующих правоотношений прежде всего из содержания конкретного нормативного положения.

Как указывалось ранее, при определении высоты здания, строения, сооружения не учитываются расположенные на нём высотные акценты, высота которых определяется как собственная высота, не превышающая 1/3 высоты

здания, на котором он расположен, а ширина с любой стороны не превышает 2/3 собственной высоты данного архитектурного элемента здания. При этом, как указано в Режимах, суммарная площадь акцентов не должна превышать 10% площади застройки соответствующего здания, строения, сооружения.

Такой способ установления предельной высоты здания, строения, сооружения – без учёта расположенных на нём высотных акцентов, с регламентацией пропорций и параметров данных элементов – неоправданно усложняет его правоприменение, вызывает множественность толкования и носит неопределённый характер.

С учётом изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о неправильном применении судом первой инстанции норм материального права, что является основанием для отмены судебного акта и принятия нового решения об удовлетворении административного искового заявления Лаврентьева Николая Владимировича, Малышевой Елены Георгиевны и Чернышева Владимира Анатольевича.

Руководствуясь статьями 309 и 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Санкт-Петербургского городского суда от 14 апреля 2017 г. отменить.

Признать не действующими с момента принятия отдельные положения приложения 2 к Закону Санкт-Петербурга от 19 января 2009 г. № 820-7 «О границах объединённых зон охраны объектов культурного наследия, расположенных на территории Санкт-Петербурга, режимах использования земель и требованиях к градостроительным регламентам в границах указанных зон», а именно

абзац девятый раздела 3 части 1 в части слов «без учёта расположенных на нём высотных акцентов»;

абзац второй пункта 8.2.13 раздела 8, пункт 10.4 раздела 10, абзац второй пункта 11.2.9 раздела 11, пункт 13.4 раздела 13, абзац второй пункта 14.1, пункт 15.2 раздела 15 части 3, абзац второй пункта 16.2.8 раздела 16, пункт 17.4 раздела 17, абзац второй пункта 18.2.6 раздела 18, пункт 19.4 раздела 19 части 4 в части слов «ограничения по высоте не распространяются на случаи устройства акцентов (высотных); при этом суммарная площадь акцентов не должна превышать 10% площади застройки соответствующего здания, строения, сооружения».

Председательствующий

Судьи