



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 78-АПГ17-11

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 постановления Правительства Санкт-Петербурга от 21 июня 2016 г. № 524 «О правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга»

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 Патока 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 не действующим с момента принятия пункта 1.8.2 приложения № 3 к постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 21 июня 2016 г. № 524 «О правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга» (далее – Постановление № 524, Правила землепользования и застройки, ПЗЗ). В обоснование своих требований административные истцы указали, что оспариваемые положения противоречат действующему градостроительному законодательству и законодательству о техническом регулировании, поскольку позволяют строить в Санкт-Петербурге здания, строения и сооружения с превышением разрешенной высоты, чем нарушаются их права на благоприятную окружающую среду, на благоприятные условия жизнедеятельности, права на защиту, восстановление и сохранение историко-культурной среды обитания, права на сохранность объектов культурного наследия.

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 поданы 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 (пункт 1 статьи 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

В соответствии с пунктом 8 статьи 1, частью 4¹ статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также – ГрК РФ) правила землепользования и застройки представляют собой документ градостроительного зонирования, который в городах федерального значения – Москве и Санкт-Петербурге утверждается нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений.

Как правильно установлено судом первой инстанции, оспариваемые Правила землепользования и застройки приняты уполномоченным органом в

рамках предоставленной компетенции с соблюдением формы принятия нормативных правовых актов, порядка их принятия и утверждения, а также официального опубликования и по этим основаниям не обжалуются.

Правила землепользования и застройки включают в себя градостроительные регламенты (часть 2 статьи 30 ГрК РФ).

Федеральный законодатель ограничивает право собственника по использованию принадлежащего ему земельного участка посредством строительства, реконструкции находящихся на участке объектов недвижимости необходимостью соблюдать требования градостроительного регламента, которым согласно части 1 статьи 36 ГрК РФ определяется правовой режим 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. Конкретный объём такого ограничения устанавливается в соответствии с градостроительным законодательством правилами землепользования и застройки.

Согласно пункту 2 части 6 статьи 30 ГрК РФ в градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

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.

Оспариваемым постановлением утверждены правила землепользования и застройки Санкт-Петербурга, включающие градостроительные регламенты согласно приложению № 3.

Правилами в разделах 1 и 2 приложения № 3 к Постановлению № 3 установлены градостроительные регламенты в части видов разрешённого использования земельных участков и объектов капитального строительства, а также предельных (минимальных) размеров земельных участков (далее – предельные размеры земельных участков) и предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства, относящиеся ко всем территориальным зонам и(или) к группам территориальных зон и к отдельным территориальным зонам (за исключением территориальных зон в границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга).

Пунктами 1.1.3.6, 1.8.1 приложения № 3 к Постановлению № 3 определено, что максимальная высота зданий, строений и сооружений на земельных участках входит в состав предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленных градостроительным регламентом ПЗЗ в метрах по вертикали относительно поверхности земли. При этом поверхность земли определяется как высотная отметка поверхности грунта, зафиксированная в балтийской системе высот до

начала земляных работ на земельном участке в составе топографических карт и планов.

Согласно пункту 1.8.8 приложения № 3 к Постановлению № 3 для территории Санкт-Петербурга, за исключением зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга, максимальная высота зданий, строений и сооружений указана в двух формах, в форме значения вида «А» и в форме значения вида «Б/В», где:

А – максимальная высота конька или парапета плоской кровли зданий, строений и сооружений, расположенных в глубине квартала и по фронту застройки, в метрах по вертикали относительно дневной поверхности земли, отклонение от которой не допускается;

Б – максимальная высота конька или парапета плоской кровли зданий, строений и сооружений, расположенных в глубине квартала и по фронту застройки, в метрах по вертикали относительно дневной поверхности земли, отклонение от которой допускается при наличии условий, установленных частью 1 статьи 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации;

В – максимальная высота конька или парапета плоской кровли зданий, строений и сооружений, расположенных в глубине квартала и по фронту застройки, в метрах по вертикали относительно дневной поверхности земли, отклонение до которой допускается при наличии условий, установленных частью 1 статьи 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Значение максимальной высоты зданий, строений и сооружений, указанное в форме значения вида «В», является предельным для отклонения.

При этом пунктом 1.8.2 приложения № 3 к Постановлению № 3 (в редакции на дату вынесения решения суда первой инстанции) определено, что требования в части максимальной высоты зданий, строений и сооружений, установленные Правилами землепользования и застройки, не распространяются: на инженерное оборудование в открытом исполнении; на сквозные металлические конструкции в открытом исполнении, являющиеся частью здания или отдельно стоящие; на антенны, вентиляционные шахты, дымовые трубы, машинные помещения лифтов, выходы на кровлю (крышу), парапеты плоской кровли, светопрозрачное покрытие атриума, а также шпили, аттики, балюстрады и другие нефункциональные архитектурные элементы зданий, строений, сооружений, суммарная площадь которых не превышает 25% площади кровли (крыши).

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции исходил из того, 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 Министерства регионального развития Российской Федерации (далее также – Минрегион России)

от 29 декабря 2011 г. № 635/10, поскольку названные нормативные правовые акты регулируют иные общественные отношения.

Судебная коллегия находит данный вывод суда ошибочным исходя из следующего.

Судом первой инстанции не учтено, что 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).

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.

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); «помещение» – 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).

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 от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ, 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; карниза, конька или фронтона скатной крыши; купола; шпиля; башни, и устанавливается 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.

Судебная коллегия полагает заслуживающим внимания довод апелляционной жалобы о применении к спорным отношениям термина «высота здания (архитектурная)» в силу следующего.

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 (пункт 2¹ статьи 38 ГрК РФ).

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, 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 здания и сооружения рассматриваются как единый объект, включающий все конструктивные элементы, инженерные системы и коммуникации, и в целях обеспечения безопасности здания с точки зрения строительства (реконструкции) объектов; и 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, следовательно, влиять на безопасность здания; при определении высоты здания необходимо учитывать высоту конструктивного элемента, за исключением высоты инженерного устройства.

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

Также Судебная коллегия учитывает, что в Перечень исторических поселений, утверждённый приказом Министерства культуры Российской Федерации и Министерства регионального развития Российской Федерации 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).

Особенности регулирования градостроительной деятельности в историческом поселении предусмотрены пунктом 2¹ статьи 38 ГрК РФ, согласно которому 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, 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 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 последовательное толкование оспариваемых норм и пунктов 1.1.3.6, 1.8.1, 1.8.8 приложения № 3 к Постановлению № 524 позволяет сделать вывод, что в нарушение данного требования закона положения пункта 1.8.2 приложения № 3 к Постановлению № 524 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. Данное правовое регулирование не может расцениваться как соблюдение норм федерального законодательства и необоснованно предоставляет широту дискреционных полномочий в части принятия административных решений по вопросу отклонения от предельных параметров разрешённого строительства.

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, 310 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 действующим с момента принятия пункт 1.8.2 приложения № 3 к постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 21 июня 2016 г. № 524 «О правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга».

Председательствующий

Судьи