



Именем Свердловской области

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
УСТАВНОГО СУДА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

по делу о соответствии Уставу Свердловской области статьи 85 Правил землепользования и застройки городского округа Верхняя Пышма, утвержденных Решением Думы городского округа Верхняя Пышма от 30 апреля 2009 года № 5/14 «О первой части правил землепользования и застройки на территории городского округа Верхняя Пышма», в части изменения карты градостроительного зонирования и установления территориальной зоны Ж-6 (зона многоквартирной секционной жилой застройки свыше 5 этажей) в границах улиц Радуга (четная сторона) – Петрова (нечетная сторона, дома с 17 по 33) и Постановления администрации городского округа Верхняя Пышма от 19 марта 2015 года № 385 «О развитии застроенной территории города Верхняя Пышма» в части включения в границы участка застроенной территории, подлежащей развитию, земельных участков в границах улиц Радуга (четная сторона) – Петрова (нечетная сторона, дома с 17 по 33) в связи с запросом депутата Законодательного Собрания Свердловской области Г.Н. Артемьевой

город Екатеринбург

27 апреля 2017 года

Уставный Суд Свердловской области в составе председательствующего заместителя председателя Суда А.О. Казанцева, судей Н.Г. Крисько, Н.Д. Мершиной, Р.С. Тараборина,

с участием заявителя Г.Н. Артемьевой, представителя Думы городского округа Верхняя Пышма Л.В. Кравцовой и представителя администрации городского округа Верхняя Пышма Е.В. Черемных,

руководствуясь пунктом 4 статьи 56 Устава Свердловской области,

статьями 4, 37, 72, 83, 84, 85 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области»,

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о соответствии Уставу Свердловской области статьи 85 Правил землепользования и застройки городского округа Верхняя Пышма, утвержденных Решением Думы городского округа Верхняя Пышма от 30 апреля 2009 года № 5/14 «О первой части правил землепользования и застройки на территории городского округа Верхняя Пышма», в части изменения карты градостроительного зонирования и установления территориальной зоны Ж-6 (зона многоквартирной секционной жилой застройки свыше 5 этажей) в границах улиц Радуга (четная сторона) – Петрова (нечетная сторона, дома с 17 по 33) и Постановления администрации городского округа Верхняя Пышма от 19 марта 2015 года № 385 «О развитии застроенной территории города Верхняя Пышма» в части включения в границы участка застроенной территории, подлежащей развитию, земельных участков в границах улиц Радуга (четная сторона) – Петрова (нечетная сторона, дома с 17 по 33) в связи с запросом депутата Законодательного Собрания Свердловской области Г.Н. Артемьевой.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос депутата Законодательного Собрания Свердловской области Г.Н. Артемьевой.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Уставу Свердловской области оспариваемые в запросе нормативные положения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.О. Казанцева, объяснения заявителя Г.Н. Артемьевой и представителей органов, принявших оспариваемые акты, исследовав материалы дела, Уставный Суд Свердловской области

УСТАНОВИЛ:

1. В Уставный Суд Свердловской области 12 июля 2016 года поступил запрос депутата Законодательного Собрания Свердловской области Артемьевой Галины Николаевны.

В соответствии со статьей 83 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области» правом на обращение в Уставный Суд с запросом о соответствии Уставу Свердловской области правовых актов, за исключением ненормативных (индивидуальных), принимаемых органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, обладают депутаты Законодательного Собрания Свердловской области.

Полномочия Г.Н. Артемьевой в качестве депутата истекли 19 сентября 2016 года. Поскольку право на обращение в Уставный Суд Свердловской области реализовано Г.Н. Артемьевой в то время, когда она являлась депутатом Законодательного Собрания Свердловской области, дело подлежит рассмотрению Уставным Судом Свердловской области.

Статья 85 Правил землепользования и застройки городского округа Верхняя Пышма, утвержденных Решением Думы городского округа Верхняя Пышма от 30 апреля 2009 года № 5/14 «О первой части правил землепользования и застройки на территории городского округа Верхняя Пышма» (далее – Правила землепользования и застройки), содержит карту градостроительного зонирования городского округа Верхняя Пышма и фрагменты карты градостроительного зонирования городского округа Верхняя Пышма применительно к отдельным населенным пунктам, входящим в городской округ. На картах отражены территориальные зоны, для которых определены градостроительные регламенты по видам разрешенного использования участков и объектов капитального строительства.

Как следует из представленных материалов, Решением Думы городского округа Верхняя Пышма от 29 июля 2014 года № 17/12 «О внесении изменений в Правила землепользования и застройки на территории городского округа Верхняя Пышма в части фрагмента карты градостроительного зонирования городского округа Верхняя Пышма применительно к территории города Верхняя Пышма (районы улиц Советской, Машиностроителей, Петрова – Октябрьской – Клары Цеткин)» территориальная зона в границах улиц Радуга (четная сторона) – Петрова (нечетная сторона, дома с 17 по 33) была изменена с Ж-2 (зона индивидуальной жилой застройки) на Ж-6 (зона многоквартирной секционной жилой застройки свыше 5 этажей).

Постановлением администрации городского округа Верхняя Пышма от 19 марта 2015 года № 385 «О развитии застроенной территории города Верхняя Пышма» (далее – Постановление о развитии застроенной территории) принято решение о развитии застроенной территории, определены ее границы, установлен перечень адресов объектов недвижимости, подлежащих сносу при развитии соответствующей территории. Согласно Постановлению о развитии застроенной территории земельные участки в границах улиц Радуга (четная сторона) – Петрова (нечетная сторона, дома с 17 по 33) включены в границы застроенной территории подлежащей развитию, а индивидуальные жилые дома по данным адресам подлежат сносу.

На основании Постановления о развитии застроенной территории города проведен аукцион, по результатам которого между Администрацией городского округа Верхняя Пышма и ООО «Элит-ГРУПП» заключен договор

о развитии застроенной территории. В соответствии с условиями договора застройщик обязан был осуществить выкуп земельных участков с расположенными на них индивидуальными жилыми домами, за исключением земельных участков, подлежащих изъятию для муниципальных нужд.

По мнению заявителя, оспариваемые нормативные положения нарушают права жителей, являющихся собственниками земельных участков и объектов капитального строительства, находящихся в границах вышеуказанных улиц, поскольку объекты капитального строительства подлежат сносу вопреки воле их собственников, что нарушает принципы приоритета прав и свобод человека и гражданина, поддержания доверия к органам публичной власти, законности и противоречат статьям 2, 18 и 87 Устава Свердловской области.

Таким образом, предметом рассмотрения Уставного Суда Свердловской области в данном деле являются нормативные положения статьи 85 Правил землепользования и застройки городского округа Верхняя Пышма, утвержденных Решением Думы городского округа Верхняя Пышма от 30 апреля 2009 года № 5/14 «О первой части правил землепользования и застройки на территории городского округа Верхняя Пышма», в части изменения карты градостроительного зонирования и установления территориальной зоны Ж-6 (зона многоквартирной секционной жилой застройки свыше 5 этажей) в границах улиц Радуга (четная сторона) – Петрова (нечетная сторона, дома с 17 по 33) и нормативные положения Постановления администрации городского округа Верхняя Пышма от 19 марта 2015 года № 385 «О развитии застроенной территории города Верхняя Пышма» в части включения в границы участка застроенной территории, подлежащей развитию, земельных участков в границах улиц Радуга (четная сторона) – Петрова (нечетная сторона, дома с 17 по 33).

2. В Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства (статья 2 Конституции Российской Федерации, статьи 2 и 18 Устава Свердловской области). Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статья 18 Конституции Российской Федерации).

Право частной собственности охраняется законом. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (части 1 и 2 статьи 35 Конституции Российской Федерации).

Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности

землю. Владение, пользование и распоряжение землей осуществляются ее собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (части 1, 2 и 3 статьи 36 Конституции Российской Федерации).

Согласно пункту 1 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации правила землепользования и застройки, устанавливающие территориальные зоны, и градостроительные регламенты, содержащие виды разрешенного использования земельных участков, разрабатываются, в том числе в целях обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, включая правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства.

Утверждение правил землепользования и застройки, внесение в них изменений осуществляется представительным органом местного самоуправления (пункт 3 части 3 статьи 8, часть 2 статьи 32, часть 1 статьи 33 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Следовательно, при принятии оспариваемых норм Дума городского округа Верхняя Пышма действовала в рамках своих полномочий.

На земельных участках в границах улиц Радуга (четная сторона) – Петрова (нечетная сторона, дома с 17 по 33) расположены объекты индивидуального жилищного строительства.

Решением Думы городского округа Верхняя Пышма от 30 апреля 2009 года № 5/14 «О первой части правил землепользования и застройки на территории городского округа Верхняя Пышма» были приняты правила землепользования и застройки городского округа Верхняя Пышма. Решением Думы городского округа Верхняя Пышма от 28 марта 2013 года № 60/2 «О внесении изменений в Правила землепользования и застройки на территории городского округа Верхняя Пышма» данные правила были дополнены частью второй «Карты градостроительного зонирования городского округа Верхняя Пышма» и частью третьей «Градостроительные регламенты по видам и параметрам разрешенного использования недвижимости городского округа Верхняя Пышма». В соответствии с указанными дополнениями территория в границах улиц Радуга (четная сторона) – Петрова (нечетная сторона, дома с 17 по 33) была отнесена к территориальной зоне Ж-2 (зона индивидуальной жилой застройки) в соответствии с ранее сложившейся планировкой территории и использованием земельных участков.

Решением Думы городского округа Верхняя Пышма от 29 июля 2014 года № 17/12 «О внесении изменений в Правила землепользования и

застройки на территории городского округа Верхняя Пышма в части фрагмента карты градостроительного зонирования городского округа Верхняя Пышма применительно к территории города Верхняя Пышма (районы улиц Советской, Машиностроителей, Петрова – Октябрьской – Клары Цеткин)» территориальная зона в границах улиц Радуга (четная сторона) – Петрова (нечетная сторона, дома с 17 по 33) была изменена с Ж-2 (зона индивидуальной жилой застройки) на Ж-6 (зона многоквартирной секционной жилой застройки свыше 5 этажей).

Последующими Решениями Думы городского округа Верхняя Пышма статья 85 Правил землепользования и застройки излагалась в новой редакции, при этом содержание нормативного положения, оспариваемого заявителем, не менялось.

Принадлежащие гражданам объекты недвижимости имеют вид использования, который не поименован как разрешенный для территориальной зоны Ж-6.

В соответствии с частями 8 и 9 статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации земельные участки или объекты капитального строительства, виды разрешенного использования которых не соответствуют градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, а реконструкция таких объектов может осуществляться только путем их приведения в соответствие с градостроительным регламентом или путем уменьшения их несоответствия предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции. Следовательно, права собственников земельных участков или объектов капитального строительства ставятся под определенные условия и ограничиваются, если вид разрешенного использования не соответствует градостроительному регламенту.

При осуществлении правового регулирования органам местного самоуправления следует руководствоваться общими правовыми, территориальными, организационными и экономическими принципами организации местного самоуправления, на основе которых оно и осуществляется (статья 87 Устава Свердловской области). В соответствии с Конституцией Российской Федерации и правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации к таким принципам относятся, в частности, принципы приоритета прав и свобод человека и гражданина, поддержания доверия к органам публичной власти, законности (статья 2 Конституции Российской Федерации, Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2009 года № 9-П, от 20 апреля 2010 года № 9-П).

Применительно к правовому регулированию рассматриваемых отношений по изменению правил землепользования и застройки городского округа граждане имеют право рассчитывать на соблюдение органами местного самоуправления принципа поддержания доверия к органам публичной власти, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимости внесения произвольных изменений в действующую систему норм. Сохранение разумной стабильности означает среди прочего обязанность органа местного самоуправления при изменении существенных условий городской планировки учитывать, что приоритетными являются права, сформировавшиеся на основе ранее действовавшего правового регулирования, и законные ожидания участников, что условия эксплуатации земельных участков и потребительские свойства домовладений не будут ухудшаться в связи с изменением правового регулирования этих отношений.

Уставный Суд Свердловской области неоднократно осуществлял проверку соответствия Уставу Свердловской области правил землепользования и застройки муниципальных образований, включающих карты градостроительного зонирования. Согласно выработанной Уставным Судом правовой позиции, обязательной для применения, осуществляя новое правовое регулирование, орган местного самоуправления должен исходить из того, что участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса и действенности государственной защиты наполняющих его прав, то есть в том, что возникшее у них на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано (Постановление Уставного Суда Свердловской области от 16 апреля 2013 года).

Из материалов дела следует, что при изменении территориальной зоны Ж-2 (зона индивидуальной жилой застройки) на Ж-6 (зона многоквартирной секционной жилой застройки свыше 5 этажей) в границах улиц Радуга (четная сторона) – Петрова (нечетная сторона, дома с 17 по 33) не учтено требование законодательства о возможности сочетания различных видов существующего и планируемого использования земельных участков и объектов капитального строительства (пункты 1 и 4 части 1 статьи 34 и пункт 1 части 2 статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Принятие нормативного правового акта, в котором не учтены условия, определенные законодательством, свидетельствует о нарушении принципа законности в деятельности органов местного самоуправления и принимаемых ими нормативных правовых актов.

Таким образом, при изменении территориальной зоны с Ж-2 на Ж-6 для территории в границах улиц Радуга (четная сторона) – Петрова (нечетная сторона, дома с 17 по 33) нарушены принципы приоритета прав и свобод человека и гражданина, законности в деятельности органов местного самоуправления и принимаемых ими нормативных правовых актов, поддержания доверия к органам публичной власти, в связи с чем оспариваемая норма Правил землепользования и застройки не соответствует статьям 2, 18 и 87 Устава Свердловской области.

3. Муниципальные правовые акты, затрагивающие права и свободы гражданина, подлежат официальному опубликованию (обнародованию) (часть 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации).

Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан (часть 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации общеправовые требования формальной определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы, непосредственно вытекают из закрепленных Конституцией Российской Федерации принципов юридического равенства (части 1 и 2 статьи 19) и верховенства Конституции Российской Федерации и основанных на ней федеральных законов (часть 2 статьи 4, части 1 и 2 статьи 15). Неопределенность содержания правовых норм влечет неоднозначное их понимание и, следовательно, неоднозначное применение, создает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит - к нарушению указанных конституционных принципов, реализация которых не может быть обеспечена без единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 года № 3-П, от 15 июля 1999 года № 11-П, от 11 ноября 2003 года № 16-П и от 21 января 2010 года № 1-П).

Правила землепользования и застройки, включающие карты градостроительного зонирования территории муниципального образования и градостроительные регламенты, содержат правовые нормы, которые должны соответствовать требованиям формальной определенности, ясности, недвусмысленности.

Опубликованные в Муниципальном вестнике от 12 августа 2014 года № 43 (203) карты градостроительного зонирования городского округа Верхняя Пышма не достигают цели ознакомления с ними населения,

поскольку черно-белое исполнение, масштаб карт и разрешение печати не позволяют достоверно установить содержание некоторых закрепленных таким образом норм, в том числе, оспариваемых заявителем.

Такой способ опубликования правовых норм, включающих карты градостроительного зонирования, не отвечает общеправовым требованиям формальной определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы, а следовательно, нарушает конституционные принципы юридического равенства, верховенства Конституции Российской Федерации и основанных на ней федеральных законов.

Следовательно, оспариваемые заявителем нормативные положения статьи 85 Правил землепользования и застройки в части изменения карты градостроительного зонирования и установления территориальной зоны Ж-6 (зона многоквартирной секционной жилой застройки свыше 5 этажей) в границах улиц Радуга (четная сторона) – Петрова (нечетная сторона, дома с 17 по 33) не соответствуют статьям 2 и 87 Устава Свердловской области.

4. Постановлением о развитии застроенной территории определены границы застроенной территории, установлен перечень адресов объектов недвижимости, в том числе индивидуальных жилых домов, расположенных на застроенной территории и подлежащих сносу.

Градостроительный кодекс Российской Федерации предусматривает, что планировка территории осуществляется в целях обеспечения устойчивого развития территорий, выделения элементов планировочной структуры, установления границ земельных участков, на которых расположены объекты капитального строительства, границ земельных участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов (часть 1 статьи 41). Решение о развитии застроенной территории принимается органом местного самоуправления (часть 2 статьи 46.1). Задачами развития застроенной территории являются, в частности, строительство и (или) реконструкция объектов инженерной, социальной и коммунально-бытовой инфраструктур, предназначенных для обеспечения застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии (пункт 1 части 4 статьи 46.2), в целях освобождения больших земельных участков от старых строений и их нового комплексного освоения.

В соответствии с частями 3 и 4 статьи 46.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 года № 373-ФЗ, вступившего в силу с 1 января 2017 года) решение о развитии застроенной территории может быть принято, если на такой территории расположены: многоквартирные дома, признанные в установленном Правительством Российской Федерации порядке аварийными и подлежащими

сносу; многоквартирные дома, снос, реконструкция которых планируются на основании муниципальных адресных программ, утвержденных представительным органом местного самоуправления. Кроме того, на застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии, могут быть расположены, помимо перечисленных объектов, объекты инженерной инфраструктуры, обеспечивающие исключительно функционирование многоквартирных домов, а также объекты коммунальной, социальной, транспортной инфраструктур, необходимые для обеспечения жизнедеятельности граждан, проживающих в таких домах. Из содержания статьи 46.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации следует, что в отношении территории, на которой расположены иные объекты капитального строительства, в том числе индивидуальные жилые дома, не может быть принято решение о развитии застроенной территории.

В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 7 октября 2014 года № 2026-О указано, что положения части 3 статьи 46.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации определяют условия принятия решения о развитии застроенной территории, на которой расположены многоквартирные дома, и как по своему буквальному смыслу, так и по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, не распространяются на собственников индивидуальных жилых домов.

Соответственно, земельные участки, на которых расположены индивидуальные жилые дома, не могут включаться в состав застроенной территории, подлежащей развитию, а в отношении индивидуальных жилых домов органами местного самоуправления не может быть принято решение о сносе.

Следовательно, нормативные положения Постановления о развитии застроенной территории, содержащие императивные правовые нормы о том, что земельные участки в границах улиц Радуга (четная сторона) – Петрова (нечетная сторона, дома с 17 по 33) входят в границы застроенной территории, подлежащей развитию, а индивидуальные жилые дома по данным адресам подлежат сносу, нарушают принцип законности в деятельности органов местного самоуправления и принимаемых ими нормативных правовых актов, права граждан и не соответствуют статьям 2, 18 и 87 Устава Свердловской области.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», пунктом 4 статьи 56 Устава Свердловской области, статьями 76, 77, 86 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», Уставный Суд

ПОСТАНОВИЛ:

1. Признать не соответствующими статьям 2, 18 и 87 Устава Свердловской области нормативные положения статьи 85 Правил землепользования и застройки городского округа Верхняя Пышма, утвержденных Решением Думы городского округа Верхняя Пышма от 30 апреля 2009 года № 5/14 «О первой части правил землепользования и застройки на территории городского округа Верхняя Пышма», в части изменения карты градостроительного зонирования и установления территориальной зоны Ж-6 (зона многоквартирной секционной жилой застройки свыше 5 этажей) в границах улиц Радуга (четная сторона) – Петрова (нечетная сторона, дома с 17 по 33).

2. Признать не соответствующими статьям 2, 18 и 87 Устава Свердловской области нормативные положения Постановления администрации городского округа Верхняя Пышма от 19 марта 2015 года № 385 «О развитии застроенной территории города Верхняя Пышма» в части включения в границы участка застроенной территории, подлежащей развитию, земельных участков в границах улиц Радуга (четная сторона) – Петрова (нечетная сторона, дома с 17 по 33).

3. Настоящее Постановление обжалованию не подлежит, вступает в законную силу немедленно после его провозглашения и не может быть пересмотрено иным судом.

4. Настоящее Постановление подлежит обязательному опубликованию в семидневный срок в «Областной газете», а также должно быть размещено (опубликовано) на «Официальном интернет-портале правовой информации Свердловской области» (www.pravo.gov66.ru), в газете «Красное знамя», на «Официальном интернет-портале правовой информации городского округа Верхняя Пышма» (www.верхняяпышма-право.рф) и в «Вестнике Уставного Суда Свердловской области».

Уставный Суд Свердловской области

