



ИМЕНЕМ
РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН

по делу о проверке конституционности Правил землепользования и застройки в городском округе «город Махачкала», утвержденных решением Собрания депутатов городского округа «город Махачкала» от 14 июля 2009 года № 19-4а, в связи с обращением гражданина У.А. Шубуева

город Махачкала

16 марта 2022 года

Конституционный Суд Республики Дагестан в составе председательствующего М.Х. Халитова, судей Р.М. Акутаева, М.Ш. Кадимовой, с участием заявителя У.А. Шубуева, представителя Собрания депутатов городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» - начальника правового отдела аппарата Собрания З.И. Салимгереева,

руководствуясь статьей 93 (часть 3) Конституции Республики Дагестан, частями второй и пятой статьи 3, частями первой, второй и третьей статьи 27, частью первой, пунктом 1 части второй статьи 34, статьей 65, частями первой и второй статьи 66, частями первой, второй, третьей и четвертой статьи 67, статьями 68, 87 и 88 Закона Республики Дагестан от 2 февраля 2010 года № 8 «О Конституционном Суде Республики Дагестан»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Правил землепользования и застройки в городском округе «город Махачкала», утвержденных решением Собрания депутатов городского округа «город Махачкала» от 14 июля 2009 года № 19-4а.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина У.А. Шубуева. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Республики Дагестан, оспариваемый заявителем нормативный правовой акт.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Р.М. Акутаева, объяснения сторон, исследовав документы и иные материалы, Конституционный Суд Республики Дагестан

у с т а н о в и л:

1. В Конституционный Суд Республики Дагестан обратился гражданин Шубуев Умуд Адилевич с просьбой рассмотреть вопрос о соответствии Конституции Республики Дагестан Правил землепользования и застройки территории городского округа с внутригородским делением «город Махачкала», утвержденных решением Собрании депутатов городского округа с внутригородским делением «город Махачкала».

Из представленных Суду материалов следует, что гражданин Шубуев У.А. получил в наследство от отца земельный участок площадью 200 кв.м. под кадастровым номером 05:40:000061:1384, прилегающий к озеру «Ак-Гель» в г. Махачкале.

Указанный участок был приобретен его отцом по договору купли-продажи от 11 ноября 2010 года у другого гражданина, которому он был предоставлен постановлением администрации г. Махачкалы.

18 ноября 2010 года Управлением Росреестра по Республике Дагестан было зарегистрировано право собственности на указанный земельный участок.

28 декабря 2015 года администрацией г. Махачкалы было выдано разрешение на строительство на данном участке 4-х этажного торгово-офисного здания.

После возведения части здания Территориальное Управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Дагестан обратилось в Ленинский районный суд г. Махачкалы с иском к администрации г. Махачкала, Шубуеву У.А. и Шубуеву А.А. (оба

являются законными правопреемниками) о признании недействительным права собственности на указанный земельный участок, разрешения на строительство 4-х этажного торгово-офисного здания и обязанности привести в первоначальное состояние оспариваемый земельный участок, путем его освобождения от строительного мусора и сноса объекта незавершенного строительства.

Решением Ленинского районного суда г. Махачкалы от 13 июля 2018 года Территориальному Управлению Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Дагестан в удовлетворении иска отказано в полном объеме.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Дагестан от 9 апреля 2019 года решение Ленинского районного суда г. Махачкалы от 13 июля 2018 г. отменено.

Определением Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 27 ноября 2019 года указанное апелляционное определение Верховного Суда Республики Дагестан отменено, дело направлено на новое рассмотрение в Верховный Суд Республики Дагестан в ином составе судей.

При новом рассмотрении дела судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Республики Дагестан апелляционным определением от 28 августа 2020 года в очередной раз отменила решение Ленинского районного суда г. Махачкалы от 13 июля 2018 года в части отказа в удовлетворении иска Территориального Управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Дагестан. Однако определением от 26 января 2021 года Пятый кассационный суд общей юрисдикции вновь отменил апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Дагестан от 28 августа 2020 года, направив дело на новое рассмотрение.

В судебном заседании гражданин Шубуев У.А. поддержал свои требования и уточнил, что распространение действия Правил землепользования и застройки в городском округе «город Махачкала»,

утвержденных решением Собрания депутатов городского округа «город Махачкала» от 14 июля 2009 года № 19-4а, на земельный участок, который, как это считает Территориальное Управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Дагестан, является федеральной собственностью, привело к тому, что от него, являющегося добросовестным приобретателем указанного земельного участка, требуют снести за свой счет возведенное на основании официального разрешения на этом участке строение, чем в конечном итоге нарушаются его конституционные права, гарантированные статьей 36 Конституции Республики Дагестан.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Республики Дагестан по настоящему делу являются Правила землепользования и застройки в городском округе «город Махачкала» от 14 июля 2009 года № 19-4а в той мере, в какой Администрация г. Махачкалы, полагая, что указанный земельный участок, в связи с отсутствием определенной в установленном порядке береговой полосы озера «Ак-Гёль», находится под юрисдикцией муниципалитета и в соответствии с Правилами землепользования и застройки в городском округе «город Махачкала» предоставила земельный участок и выдала разрешение на строительство.

2. В соответствии с Конституцией Республики Дагестан (статья 93, часть 3) и частью второй статьи 3 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан» Конституционный Суд Республики Дагестан по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет соответствие Конституции Республики Дагестан закона Республики Дагестан, нормативного правового акта Главы Республики Дагестан, Народного Собрания Республики Дагестан, Правительства Республики Дагестан, другого органа исполнительной власти Республики Дагестан, устава муниципального образования, нормативного

правового акта органа местного самоуправления, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

В Законе о Конституционном Суде Республики Дагестан определено (часть пятая статьи 3), что Конституционный Суд Республики Дагестан решает исключительно вопросы права и при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

Согласно содержанию статей 67, 87, 88 указанного Закона Республики Дагестан, проверяя по жалобам граждан конституционность нормативных правовых актов, примененных в конкретном деле и затрагивающих конституционные права заявителей, Конституционный Суд Республики Дагестан принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь только в отношении той части, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный их смысл, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным при принятии решения основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

3. По смыслу статьи 8 Водного кодекса Российской Федерации озеро «Ак-Гель», расположенное в г. Махачкале, является водным объектом, отнесенным к федеральной собственности. Земельные участки, располагающиеся в береговой полосе водного объекта, находящегося в собственности Российской Федерации, также находятся в собственности Российской Федерации. Распоряжение такими земельными участками вправе осуществлять Российская Федерация в лице уполномоченного органа.

В соответствии с пунктом 8 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации запрещается приватизация земельных участков в пределах береговой полосы, установленной в соответствии с Водным кодексом

Российской Федерации, а также земельных участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, в границах территорий общего пользования.

Подпункт «а» пункта 5 Правил определения местоположения береговой линии (границы водного объекта), случаев и периодичности ее определения (далее также - Правила), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2016 года № 377, возлагает на органы государственной власти субъектов Российской Федерации – при реализации переданных полномочий Российской Федерации по осуществлению мер по охране водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, обязанность по установлению местоположения береговой линии (границы водного объекта).

Однако, как следует из материалов дела, ко времени приобретения заявителем оспариваемого земельного участка (11 ноября 2010 г.) и получения разрешения на строительство 4-х этажного торгово-офисного здания (28 декабря 2015 г.) береговая линия (граница водного объекта) озера «Ак-Гёль» не была определена. Это, в свою очередь, не позволило установить четкие метрические параметры земельного участка, отведенного под береговую полосу, определить субъектную (федеральная, региональная, муниципальная) принадлежность земельных участков, находящихся в береговой полосе озера «Ак-Гёль».

В соответствии с пунктом 3 части второй статьи 7 и пунктом 2 части пятой статьи 10 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» Единый государственный реестр недвижимости представляет собой свод достоверных систематизированных сведений в текстовой форме (семантические сведения) и графической форме (графические сведения) и состоит, в том числе, из реестра сведений о береговых линиях (границах водных объектов), которые, в свою очередь, должны содержать описание местоположения береговой линии (границы водного объекта).

Имеющиеся в деле материалы свидетельствуют о том, что по причине отсутствия сведений по среднемесячному уровню вод озера «Ак-Гёль», а также сведений о внесении в государственный реестр недвижимости границы о местоположении береговой линии (границы водного объекта) озера «Ак-Гёль», водоохранной зоны и границы прибрежных защитных полос водного объекта, определить на каком расстоянии от береговой линии (границы водного объекта) озера «Ак-Гёль» находятся границы оспариваемого земельного участка под кадастровым № 05:40:000061:1384 площадью 200 кв. м. и границы незавершенного строительством 4-х этажного торгово-офисного здания объекта, расположенного на этом земельном участке, не представлялось возможным.

4. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, ранее действовавшее законодательство не обеспечивало общедоступный характер сведений о местонахождении зон с особыми условиями использования территорий, включая обеспечение публичности сведений о таких зонах. Лишь с принятием Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» можно связать введение комплексной регламентации зон с особыми условиями использования территорий, включая обеспечение публичности сведений о таких зонах. В частности, Земельный кодекс Российской Федерации был дополнен главой XIX «Зоны с особыми условиями использования территорий», предусмотревшей, помимо прочего, водоохранные зоны, в границах которых вводится особый режим использования земельных участков, ограничивающий или запрещающий виды деятельности, несовместимые с целями установления зон, а также зоны минимальных расстояний от береговой линии (границы водного объекта) водного объекта до внешнего края береговой полосы, в границах которых запрещается приватизация земельных участков и не могут быть построены какие бы то ни было здания, строения, сооружения без

согласования с организацией – федеральным собственником этих земель или уполномоченной ею организацией (Постановлении от 3 июля 2019 года № 26-П).

Конституционный Суд Российской Федерации в этом же Постановлении указал, что при введении ограничений права собственности на земельные участки баланс частных и публичных интересов достигается в том числе тем, что собственники участков должны иметь возможность знать об ограничениях их прав. Именно наличие такой возможности обуславливает допустимость привлечения лица, осуществившего постройку с нарушением ограничений, к ответственности в виде ее сноса за его счет.

Согласуется с приведенной позицией Конституционного Суда Российской Федерации и абзац второй пункта 1 статьи 222 ГК Российской Федерации в действующей редакции, введенной Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 339-ФЗ, о том, что не является самовольной постройка, возведенная с нарушением ограничений использования земельного участка, если собственник данного объекта не знал и не мог знать о действии таких ограничений в отношении его участка.

5. Обращаясь к вопросу о правовой природе обязанности по сносу самовольной постройки, Конституционный Суд Российской Федерации подчеркивает, что эта обязанность представляет собой санкцию за правонарушение, которое может состоять в нарушении норм, регулирующих предоставление земельного участка и его застройку (определения от 20 декабря 2018 года № 3172-О, от 29 сентября 2020 года № 2206-О и др.). При этом Конституционный Суд Российской Федерации приходит к выводу, что норма пункта 2 статьи 222 ГК Российской Федерации, закрепляя обязанность сноса самовольной постройки осуществившим ее лицом либо за его счет, допускает возложение на него бремени сноса при наличии его вины и не предполагает возложения на невинное лицо обязанности снести за свой счет самовольную постройку (Определение от 17 января 2012 года № 147-О-О).

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации несоблюдение правового режима зон с особыми условиями использования территорий, которые устанавливаются публичной властью, может привести к признанию возведенной на земельном участке постройки самовольной. При этом действующее законодательство исходит из принципа защиты добросовестных участников гражданского оборота, проявляющих при реализации своего права добрую волю, разумную осмотрительность и осторожность (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2003 года № 6-П, от 13 июля 2021 года № 35-П и др.). Следовательно, при введении ограничений права собственности на земельные участки баланс частных и публичных интересов достигается в том числе тем, что собственники участков должны иметь возможность знать об ограничениях их прав. Именно наличие такой возможности обуславливает допустимость привлечения лица, осуществившего постройку с нарушением ограничений, к ответственности в виде ее сноса за его счет (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2021 года № 48-П).

Из изложенного следует, что рассмотрение судами требований о сносе постройки по причине нарушения ограничений в использовании земельного участка, на котором она расположена, в любом случае подразумевает обязательность выяснения того, знало ли осуществившее постройку лицо и могло ли знать о наличии ограничений. Если это лицо не знало и не могло знать о наличии ограничений, возведенная им постройка не может быть признана самовольной и на нее не может быть наложена санкция в виде обязанности снести ее за свой счет и без возмещения. Причем при оценке поведения лица, осуществившего постройку, действующее законодательство исходит из принципа защиты добросовестных участников гражданского оборота. Его проявлением выступает и рассматриваемое регулирование, запрещающее относить к самовольным постройки, возведенные с нарушением тех ограничений, о которых это лицо не знало и не могло знать.

Из смысла приведенных положений закона следует, что, поскольку ширина береговой полосы измеряется от береговой линии (границы водного объекта) водного объекта, которая к моменту приобретения заявителем оспариваемого земельного участка не была определена, ее границы не были отображены в Едином государственном реестре недвижимости, то это не позволяло определить ширину береговой полосы в метрическом ее измерении. Земельные участки, условно подпадающие под береговую полосу, относятся к неразграниченным землям, то есть являются землями, государственная собственность на которые не разграничена между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями.

Подобного рода земельные участки предоставляются гражданам и юридическим лицам органами местного самоуправления, если находятся на соответствующей муниципальной территории. Такое полномочие возложено на органы местного самоуправления статьей 3.3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

Как следует из материалов, содержащихся в деле, распространение Правил землепользования и застройки в городском округе «город Махачкала» на земельный участок, расположенный в береговой полосе озера «Ак-Гёль» при отсутствии в установленном порядке определенной береговой линии (границы водного объекта) и береговой полосы, предоставление земельного участка и выдача разрешения на строительство осуществлены в соответствии с положениями законодательства, регулирующими правоотношения, связанные с землями, государственная собственность на которые не разграничена между Российской Федерации, ее субъектами и муниципальными образованиями, и не могут быть признаны противоречащими Конституции Республики Дагестан и нарушающими конституционные права гражданина Шубуева У.А.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 65, частями первой и второй статьи 66, частями первой, второй, третьей и четвертой статьи 67, статьей 68, статьями 72 и 91 Закона Республики Дагестан

«О Конституционном Суде Республики Дагестан», Конституционный Суд
Республики Дагестан

п о с т а н о в и л :

1. Признать Правила землепользования и застройки в городском округе «город Махачкала», утвержденные решением Собрания депутатов городского округа «город Махачкала» от 14 июля 2009 года № 19-4а, не противоречившими Конституции Республики Дагестан в той мере, в какой Администрация города Махачкалы, руководствуясь законодательством и указанными Правилами, предоставила земельный участок, находящийся на её территории и относящийся к землям, государственная собственность на которые не разграничена между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями, и выдала разрешение на строительство торгового-офисного здания на указанном участке.

2. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

3. Настоящее Постановление подлежит опубликованию в газете «Дагестанская правда» «Собрании законодательства Республики Дагестан» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.ksrd.ru).

Конституционный Суд
Республики Дагестан



№ 11-П