

**АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

Санкт-Петербург

3 августа 2021 года

Судебная коллегия по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции в составе:

председательствующего судьи Бутковой Н.А.,  
судей Белоногого А.В. и Пластинина И.В.,  
с участием прокурора Яковлевой Н.В.,  
при секретаре Михайловой Т.Г.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело № За-17/2021 по апелляционной жалобе Знак Татьяны Михайловны, Калининой Ксении Сергеевны на решение Свердловского областного суда от 1 февраля 2021 года, которым в удовлетворении их административного искового заявления о признании не действующим в части приказа Министерства строительства и развития инфраструктуры Свердловской области от 8 июня 2016 года № 410-П «Об утверждении проекта планировки и проекта межевания территории в границах улицы Павлодарской – русла реки Исеть – продолжения переулка Гончарного – улицы Щербакова» отказано.

Заслушав доклад судьи Второго апелляционного суда общей юрисдикции Бутковой Н.А., выслушав объяснения участвующих в судебном заседании посредством видеоконференц-связи Знак Т.М. и ее представителей адвоката Качанова Р.Е., Батанина Н.П., выступающего также в качестве представителя Калининой К.С., поддержавших доводы апелляционной жалобы, представителя Министерства строительства и развития инфраструктуры Свердловской области Петросян К.О., представителя администрации г.Екатеринбурга Братанчука Д.В., представителя ООО «Эфес» Вавиловой О.В., возражавших относительно доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора, полагавшего, что решение суда подлежит оставлению без изменения, судебная коллегия

**установила:**

приказом Министерства строительства и развития инфраструктуры Свердловской области (далее - Министерство) от 8 июня 2016 года № 410-П, опубликованным на официальном интернет-портале правовой информации Свердловской области ([www.pravo.gov66.ru](http://www.pravo.gov66.ru)) 15 июня 2016 года, утверждены проект планировки и проект межевания территории в границах улицы Павлодарской - - русла реки Исеть – продолжения переулка Гончарного – улицы Щербакова (далее также - Приказ № 410-П).

В связи с допущенными техническими ошибками в Приказ № 410-П внесены изменения приказом Министерства от 27 марта 2017 года № 307-П (далее также – Приказ № 307-П), который был опубликован на официальном интернет-портале правовой информации Свердловской области ([www.pravo.gov66.ru](http://www.pravo.gov66.ru)) 28 марта 2017 года.

Знак Т.М., Знак М.М., Калинина К.С. обратились в Свердловский областной суд с административным иском, в котором, с учетом уточненных требований просили, просили признать не действующим со дня принятия Приказ № 410-П (в редакции Приказа № 307-П) в той мере, в которой в указанном нормативном правовом акте не указано, отнесен ли земельный участок с кадастровым номером 66:41:0502067:18 к территориям общего пользования или имуществу общего пользования, в том числе в отношении которого предполагается резервирование и (или) изъятие для муниципальных нужд, согласованное с органами местного самоуправления.

В обоснование требований административные истцы указали, что при утверждении оспариваемым нормативным правовым актом красных линий не были соблюдены требования градостроительного законодательства, в результате чего земельный участок и расположенный на нем жилой дом оказались в границах автомобильной дороги, чем нарушены их права как собственников данных объектов недвижимости. При этом проект приказа до его утверждения не был согласован с компетентным органом, уполномоченным на принятие решений об изъятии земельных участков для муниципальных нужд.

Определением суда от 1 февраля 2021 года принят отказ от административного иска Знак М.М., с прекращением производства по делу в части заявленных данным административным истцом требований.

Решением Свердловского областного суда от 1 февраля 2021 года в удовлетворении административного искового заявления Знак Т.М. и Калининой К.С. отказано.

В апелляционной жалобе Знак Т.М. и Калинина К.С., ссылаясь на неправильное определение судом обстоятельств, имеющих значение для административного дела, и неправильное применение норм материального права, просят отменить решение суда первой инстанции и принять по делу новое решение об удовлетворении заявленных требований.

Относительно доводов, изложенных в апелляционной жалобе, прокуратурой Свердловской области, административным ответчиком и заинтересованным лицом ООО «Эфес» представлены возражения.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на нее, судебная коллегия не находит оснований к отмене обжалуемого решения.

Статьей 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что законодательство о градостроительной деятельности регулирует отношения в том числе по планировке территории.

Подготовка документации по планировке территории осуществляется в целях обеспечения устойчивого развития территорий, в том числе выделения элементов планировочной структуры, установления границ земельных участков, установления границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства (часть 1 статьи 41 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Под устойчивым развитием территорий понимается обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений (пункт 3 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Проект планировки территории и проект межевания территории относятся к документации по планировке территории (части 1 и 5 статьи 41 Градостроительного кодекса Российской Федерации РФ).

Органы местного самоуправления городского округа уполномочены утверждать документацию по планировке территории в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации (пункт 4 части 3 статьи 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

В соответствии со статьей 8.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области градостроительной деятельности, установленные названным кодексом, могут быть перераспределены между ними в порядке, предусмотренном частью 1.2 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Законом Свердловской области от 12 октября 2015 года № 111-ОЗ «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» и органами государственной власти Свердловской области» в редакции, действовавшей на дату принятия Приказа № 410-П и Приказа № 307-П, полномочия в сфере градостроительной деятельности органов местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» по утверждению документации по планировке территории муниципального образования «город Екатеринбург» в случаях, предусмотренных федеральным законом, включая обеспечение подготовки документации по планировке территории муниципального образования «город Екатеринбург» и совершение иных действий, предусмотренных федеральным законом, в пределах осуществления такого полномочия отнесены к полномочиям органов государственной власти Свердловской области.

Проанализировав положения вышеприведенных нормативных правовых актов, а также постановления Правительства Свердловской области от 11 ноября 2015 года № 1043-ПП «Об определении Министерства строительства и

развития инфраструктуры Свердловской области исполнительным органом государственной власти Свердловской области, осуществляющим отдельные полномочия в сфере градостроительной деятельности, и внесении изменений в постановление Правительства Свердловской области от 5 сентября 2012 года № 963-ПП «Об утверждении Положения, структуры, предельного лимита штатной численности и фонда по должностным окладам в месяц Министерства строительства и развития инфраструктуры Свердловской области», подпункта 13 пункта 6 Положения, структуры, предельного лимита штатной численности и фонда по должностным окладам в месяц Министерства строительства и развития инфраструктуры Свердловской области, утвержденного постановлением Правительства Свердловской области от 5 сентября 2012 года № 963-ПП, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу, что приказы приняты уполномоченным на дату их издания органом, в форме, предусмотренной частью 1 статьи 17 Областного закона от 24 декабря 1996 г. N 58-ОЗ «Об исполнительных органах государственной власти Свердловской области», с соблюдением порядка официального опубликования.

Доводы апелляционной жалобе о невозможности перераспределения данных градостроительных полномочий основаны на неправильном толковании норм материального права, в связи с чем не могут быть приняты во внимание.

Как установлено судом первой инстанции и усматривается из материалов дела, органом местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург», которым было принято решение о подготовке проекта планировки, и после передачи соответствующих полномочий Министерством соблюдены требования частей 1, 2, 7, 8, 10 и 11 статьи 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации по принятию и официальному опубликованию решений о подготовке названных проектов планировки, проведении публичных слушаний и заключений о результате публичных слушаний по названной документации по планировке территории.

Заявляя о допущенных нарушениях при принятии Приказа № 410-П, административные истцы указывают на отсутствие в проекте планировки сведений об изъятии принадлежащего им на праве собственности земельного участка с кадастровым номером 66:41:0502067:18, согласованного с компетентным органом.

Данные доводы проверены судом первой инстанции и обоснованно признаны несостоятельными в связи со следующим.

Согласно пункту 4 статьи 9 Федерального закона от 3 июля 2016 года № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» в случае, если решение о подготовке проекта планировки территории, проекта межевания территории принято до дня вступления в силу данного федерального закона,



подготовка и утверждение документации по планировке территории осуществляются в соответствии с положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции, действовавшей до дня вступления в силу указанного федерального закона).

Поскольку решение о подготовке проекта планировки и проекта межевания принято администрацией города Екатеринбурга 19 сентября 2013 года, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о необходимости проверки оспариваемого нормативного правового акта на соответствие требованиям Градостроительного кодекса Российской Федерации в редакции по состоянию на 31 декабря 2016 г.

Так, в силу пункта 1 части 3 статьи 42 Градостроительного кодекса Российской Федерации (здесь и далее в редакции по состоянию на 31 декабря 2016 года) проекта планировки территории включает в себя: чертеж или чертежи планировки территории, на которых отображаются: красные линии (подпункт «а»); линии, обозначающие дороги, улицы, проезды, линии связи, объекты инженерной и транспортной инфраструктур, проходы к водным объектам общего пользования и их береговым полосам (подпункт «б»); границы зон планируемого размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, иных объектов капитального строительства (подпункт «в»); границы зон планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения (подпункт «г»).

Составной частью проекта планировки также является положение о размещении объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения, а также о характеристиках планируемого развития территории, в том числе плотности и параметрах застройки территории и характеристиках развития систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития территории (пункт 2 части 3 статьи 42 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Проект межевания территории включает в себя чертежи межевания территории, на которых отображаются: красные линии, утвержденные в составе проекта планировки территории; линии отступа от красных линий в целях определения места допустимого размещения зданий, строений, сооружений пункт; границы образуемых и изменяемых земельных участков на кадастровом плане территории, условные номера образуемых земельных участков; границы территорий объектов культурного наследия; границы зон с особыми условиями использования территорий; границы зон действия публичных сервитутов (часть 5 статьи 43 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

В проекте межевания территории в силу положений части 5.2 статьи 43 Градостроительного кодекса Российской Федерации также должны быть указаны: площадь образуемых и изменяемых земельных участков и их частей (пункт 1); образуемые земельные участки, которые после образования будут

относиться к территориям общего пользования или имуществу общего пользования (пункт 2); вид разрешенного использования образуемых земельных участков в соответствии с проектом планировки территории в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом (пункт 3).

Проанализировав документацию, утвержденную оспариваемым нормативным правовым актом в составе проекта планировки и проекта межевания, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу, что по своему составу и содержанию она соответствует требованиям статьей 42 и 43 Градостроительного кодекса Российской Федерации, которые не предусматривали в исследуемый период в императивном порядке приведения в ней перечня земельных участков, подлежащих изъятию для государственных и муниципальных нужд.

Между тем, в связи с отражением в проекте планировки и проекте межевания образуемого земельного участка, подлежащего отнесению к территориям общего пользования в границах земельного участка с кадастровым номером 66:41:0502067:18, подлежали исполнению требования части 12.4 статьи 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которой проект планировки территории, предусматривающий размещение объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения, для размещения которых допускается изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, до его утверждения подлежит согласованию с органом государственной власти или органом местного самоуправления, уполномоченными на принятие решений об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Предметом согласования проекта планировки территории с указанными органом государственной власти или органом местного самоуправления являются предусмотренные данным проектом планировки территории границы зон планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения.

Эти требования закона направлены на исключение правовой неопределенности судьбы земельных участков и неисполнимости документов по планировке территории.

Материалами дела подтверждается, что после доработки градостроительной документации письмом от 26 апреля 2016 года № 83 разработчик проекта ООО УК «Эфес» направил проект планировки и межевания территории в администрацию города Екатеринбурга на согласование.

Данные, свидетельствующие о наличии письменного согласования изъятия земельных участков органом местного самоуправления, в материалах дела отсутствуют.

Представитель администрации города Екатеринбурга в судебном заседании суда апелляционной инстанции подтвердил поступление в данный орган проектов планировки и межевания для согласования вопросов изъятия земельных участков, письменное заключение по которым несмотря на согласие



с ними не направлялось, в связи с позицией администрации об отсутствии в этом необходимости.

Учитывая положения части 12.5 статьи 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации согласно которым, в случае, если по истечении тридцати дней с момента поступления в органы государственной власти или органы местного самоуправления, уполномоченные на принятие решения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, проекта планировки территории, указанного в части 10 настоящей статьи, такими органами не представлены возражения относительно данного проекта планировки, он считается согласованным, суд первой инстанции пришел к правильному выводу об отсутствии нарушений требований части 12.4 статьи 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Довод апелляционной жалобы о том, что администрация города Екатеринбурга не является компетентным органом, с которым подлежал согласованию проект планировки и проект межевания, не может быть признан состоятельным.

В соответствии с пунктом 2 статьи 56.2 Земельного кодекса Российской Федерации, в случае изъятия земельных участков для муниципальных нужд, в том числе для размещения объектов местного значения изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется на основании решений органов местного самоуправления.

Объектами местного значения признаются объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые необходимы для осуществления органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения и в пределах переданных государственных полномочий в соответствии с федеральными законами, законом субъекта Российской Федерации, уставами муниципальных образований и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие муниципальных районов, поселений, городских округов (пункт 20 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Судом установлено, что проектом планировки и проектом межевания территории установлена планировочная структура района, согласно которой часть земельного участка с кадастровым номером 66:41:0502067:18, принадлежащего административным истцам на праве общей долевой собственности, отнесена к территории общего пользования с условным обозначением «улица в жилой застройке», обозначенная красными линиями.

Согласно части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относятся: дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского

округа, организация дорожного движения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункт 5).

Также по смыслу пункта 12 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации, пунктов 11 и 12 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации земельные участки, на которых расположены элементы улично-дорожной сети, относятся к земельным участкам общего пользования, то есть к территории, которой беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц и которая обозначена красными линиями.

Таким образом, вопросы территорий общего пользования относятся к вопросам местного значения, а отображенная в проекте планировки и проекте межевания территории улица местного значения, к которой отнесена часть земельного участка с кадастровым номером 66:41:0502067:18, является объектом местного значения, в связи с чем к компетенции органов местного самоуправления относятся вопросы согласования данных проектов в порядке части 12.4 статьи 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Суд первой инстанции при рассмотрении дела также учел, что задачи такого согласования фактически были достигнуты.

Администрацией города Екатеринбурга 17 ноября 2018 года издано постановление № 3063 «Об изъятии для муниципальных нужд земельного участка с кадастровым номером 66:41:0502067:18 и объекта недвижимого имущества, расположенного по адресу: ул.Коркинская, д.9».

Решением Чкаловского районного суда города Екатеринбурга от 11 июня 2020 года по административному делу № 2а-1537/2020, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Свердловского областного суда от 5 ноября 2020 года, отказано в удовлетворении требований Знак Т.М., Знак М.М., Калининой К.С. о признании незаконным вышеуказанного постановления администрации города Екатеринбурга.

Решением Чкаловского районного суда от 31 августа 2020 года по гражданскому делу № 2-78/2020 земельный участок и жилой дом, расположенный по адресу: г.Екатеринбург, ул.Коркинская, д.9, изъятые у Белоусовой А.А., Калининой К.С., Знак Т.М., Знак М.М. для муниципальных нужд, с возложением на муниципальное образование «город Екатеринбург» обязанности выплатить указанным лицам выкупную цену изымаемых объектов недвижимости пропорционально долям в праве собственности.

Таким образом, правовая неопределенность судьбы земельного участка, на исключение которой направлены положения части 12.4 статьи 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в рассматриваемом случае отсутствует. Права административных истцов защищены компенсационными мероприятиями, предусмотренными действующим законодательством.



Не могут являться основанием для отмены обжалуемого судебного акта также доводы апелляционной жалобы о противоречии оспариваемого нормативного правового акта Генеральному плану города Екатеринбурга, в котором не обозначена планируемая к размещению дорога.

Анализ положений пунктов 2, 11 статьи 1, части 1 статьи 9, статьи 23, статей 41-43 Градостроительного кодекса Российской Федерации позволяет прийти к выводу, что отображение в генеральном плане объектов местного значения носит общий, планируемый характер и не преследует цель детальной разработки границ территорий, занятых этими объектами. Границы таких территорий прорабатываются при подготовке документации по планировке территории, которая предусматривает отображение на соответствующих картах красных линий.

В силу пункта 2 части 5 статьи 43 Земельного кодекса Российской Федерации красные линии выступают в качестве линий регулирования застройки, за которыми не должны возводиться здания, строения и сооружения.

Таким образом, красные линии призваны разграничить территории общего пользования и участки иного назначения.

Красные линии обозначают как существующие, так и планируемые (изменяемые, вновь образуемые) границы территорий общего пользования.

Согласно представленным в материалы дела картографическим материалам Генерального плана развития городского округа - муниципального образования «город Екатеринбург», утвержденного решением Екатеринбургской городской Думы от 6 июля 2004 года № 60/1 (далее – Генеральный план) и Правил землепользования и застройки городского округа - муниципального образования «город Екатеринбург», утвержденных решением Екатеринбургской городской Думы от 19 июня 2018 года № 22/83 (далее – Правила землепользования и застройки) спорная территория расположена в границах функциональной зоны «многоэтажная и среднеэтажная застройка» и территориальной зоны «зона многоэтажной жилой застройки» (Ж-5).

В разделах 3 и 4 Генерального плана закреплён принцип территориального развития жилых зон города Екатеринбурга основанный на комплексном сбалансированном освоении, обеспечении социальной, инженерной и транспортной инфраструктурами.

Зона многоэтажной жилой застройки Ж-5 согласно статьи 32 Правил землепользования и застройки выделена для формирования жилых районов, на территориях которых размещаются многоквартирные дома с площадками для отдыха, игр, спортивными площадками, объекты социальной, транспортной инфраструктуры, а также объекты обслуживания жилой застройки с ограниченным спектром услуг, коммунальные предприятия.

Статья 41 Правил землепользования и застройки предусматривает, что на карте градостроительного зонирования территории муниципального образования «город Екатеринбург» выделены лишь основные территории общего пользования и земель, применительно к которым действие градостроительных регламентов не распространяется.

Таким образом, проработка при подготовке документации по планировке территории границ территорий общего пользования с отображением на соответствующих картах красных линий, необходимость которых обусловлена целями комплексного развития застраиваемой территории, обеспечения благоприятных условий проживания, не может быть признана противоречащей Генеральному плану и Правилам землепользования и застройки.

Между тем, установление красных линий не может, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 25 февраля 2016 года № 242-О, носить произвольный характер.

В данном случае, проектирование дороги местного значения в оспариваемом нормативном правовом акте обосновано положениями Комплексной схемы транспортного обеспечения для квартала жилой застройки в границах улиц Павлодарская – русло р.Исеть – продолжение пер.Гончарный – ул.Щербакова, согласованной администрацией города Екатеринбурга 15 октября 2014 года, результатами публичных слушаний от 24 февраля 2016 года о необходимости организации территории общего пользования в целях сквозного проезда со стороны ТРЦ «Глобус» до набережной реки Исеть.

Согласно представленному в материалы дела ответу разработчика оспариваемых проекта планировки и межевания ООО «Энергостройресурс – 2000» от 23 сентября 2019 года № 34 размещение автодороги вызвано необходимостью организации общего доступа граждан города Екатеринбурга со стороны улицы Павлодарской к набережной реки Исеть, а также доступ проживающих к жилым домам 2-5, 11, 12, расположенным в квартале жилой застройки; необходимость придания данной автодороге статуса улицы предусмотрена публичными слушаниями, которые предшествовали утверждению градостроительной документации; возможность организации автодороги в ином месте отсутствует.

Из пояснительной записки к проекту планировки и проекту межевания, а также иных материалов по их обоснованию, усматривается, что схема улично-дорожной сети проектируемой застройки согласована с комитетом по благоустройству, ГИБДД, комитетом по транспорту.

Европейский Суд по правам человека неоднократно отмечал, что в такой сложной сфере, как градостроительство, власти должны иметь широкие пределы усмотрения в осуществлении политики городского планирования и задача органов муниципальных образований при разработке документов территориального планирования состоит не в обеспечении приоритета прав собственников земельных участков в ущерб иным интересам, а в согласовании этих прав и интересов.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих актах неоднократно указывал, что регламентация градостроительной деятельности, имеющая целью в первую очередь обеспечение комфортных и благоприятных условий проживания, комплексный учет потребностей населения и устойчивое развитие территорий, необходима также для согласования государственных, общественных и частных интересов в данной области (определения от 6 ноября



