

РЕШЕНИЕ  
Именем Российской Федерации

город Екатеринбург

05 августа 2020 года

Свердловский областной суд в составе:  
председательствующего судьи Старкова М.В.,  
при секретаре Икряниковой М.О.,  
в присутствии административного истца Степаненко Анны Александровны,  
и с участием представителей:  
административного истца – Караваевой И.А.,  
административного ответчика – Петросян К.О.,  
заинтересованного лица (АО «Специализированный застройщик «ЛСР.  
Недвижимость-Урал») – Ковелиной Е.Г. и Фроловой А.В.,  
прокурора Войновой Ольги Анатольевны,  
рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по  
административному исковому заявлению Степаненко Анны Александров-  
ны о признании недействующим нормативного правового акта в части,

УСТАНОВИЛ:

приказом министерства строительства и развития инфраструктуры  
Свердловской области от 02 февраля 2017 года № 87-П утверждён про-  
ект планировки и проект межевания территории в границах улиц Совет-  
ской – Сулимова – Данилы Зверева – Блюхера – переуллка Паркового.

Приказом министерства строительства и развития инфраструктуры  
Свердловской области от 02 ноября 2017 года № 1133-П внесены изме-  
нения в приказ от 02 февраля 2017 года № 87-П; в новой редакции (то  
есть, путём полного замещения первоначального нормативного правого  
акта в этой части) изложен проект межевания обозначенной территории.

После этого, при проведении кадастровых работ выяснилось, что в  
проект межевания не вошла часть земельного участка. В связи с этим, у  
инициатора принятия проекта межевания (у заинтересованного лица – АО  
«Специализированный застройщик «ЛСР. Недвижимость-Урал») вновь  
возникла потребность внести изменения в принятый проект межевания.

Приказом министерства строительства и развития инфраструктуры  
Свердловской области от 22 ноября 2017 года № 1233-П снова вносятся  
изменения в приказ от 02 февраля 2017 года № 87-П, а ранее изданный  
приказ от 02 ноября 2017 года № 1133-П признаётся утратившим силу.

Следует отметить, что вносимые изменения (про часть земельного  
участка, не вошедшего в проект межевания) не касаются территории,  
которая рассматривается в данном административном деле. Оспаривае-  
мые административным истцом нормативные положения в действующем

приказе от 22 ноября 2017 года № 1233-п воспроизведены и полностью  
тождественны в сравнении с приказом от 02 ноября 2017 года № 1133-П.

Действующий в результате издания приказа от 22 ноября 2017 года  
№ 1233-П проект межевания территории утверждается в составе:

- схема межевания территории (на период строительства) (прило-  
жение № 6);
- перечень и сведения о площади образуемых земельных участков  
(на период строительства) (приложение № 7);
- перечень и сведения о площади образуемых частей земельных  
участков (на период строительства) (приложение № 8);
- перечень и сведения о характеристиках проектируемых объектов  
капитального строительства в соответствии с проектом планировки тер-  
ритории (на период строительства) (приложение № 9);
- схема межевания территории (на расчётный срок) (приложение № 10);
- перечень и сведения о, площади образуемых земельных участков  
(на расчётный срок) (приложение № 11);
- перечень и сведения о площади образуемых частей земельных  
участков (на расчётный срок) (приложение № 12);
- перечень и сведения о характеристиках проектируемых объектов  
капитального строительства в соответствии с проектом планировки тер-  
ритории (на расчётный срок) (приложение № 13);

В границы территории утверждённого и действующего проекта меже-  
вания входит земельный участок с кадастровым номером 66:41:0702069:44,  
общей площадью 10 132 м<sup>2</sup>, расположенный под многоквартирным жи-  
лым домом по адресу: город Екатеринбург, улица Данилы Зверева, 7.

Приложениями № 6, № 8, № 10, № 12 к действующему проекту межева-  
ния (в графическом и в текстовом виде; на период строительства и на расчёт-  
ный период) на обозначенном земельном участке с кадастровым номером  
66:41:0702069:44 образована часть земельного участка площадью 193 м<sup>2</sup> «для  
организации прохода, проезда» (обозначенная «на период строительства» под  
условным номером 26.1; «на расчётный период» под условным номером 16.1).

Степаненко А.А., утверждая о нарушении своих прав, обратилась в  
Свердловский областной суд с административным исковым заявлением,  
подлежащим рассмотрению в порядке главы 21 Кодекса административно-  
го судопроизводства Российской Федерации. Указала, что ей на праве соб-  
ственности принадлежит жилое помещение в многоквартирном жилом до-  
ме, который расположен на земельном участке с кадастровым номером  
66:41:0702069:44 по адресу: город Екатеринбург, улица Данилы Зверева, 7.  
Считает, что образованием части земельного участка площадью 193 м<sup>2</sup>  
«для организации прохода, проезда» нарушается её право как собственни-  
ка жилого помещения на земельный участок сформированный под много-  
квартирным жилым домом. Полагает, что нормативный правовой акт в его  
оспариваемой части не соответствует законодательству, имеющему боль-

шую юридическую силу. Уточнив в судебном заседании свои требования, просит признать недействующими приложения № 6, № 8, № 10, № 12 к приказу от 22 ноября 2017 года № 1233-П в части образования «для организации прохода, проезда» части земельного участка площадью 193 м<sup>2</sup>.

Министерство строительства и развития инфраструктуры Свердловской области (административный ответчик) заявленные требования Степаненко А.А. не признало. Считая не нарушенными права и законные интересы административного истца, отрицая наличие в оспариваемых положениях несоответствие иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, представитель названного органа государственной власти Свердловской области в судебном заседании просил отказать в удовлетворении административного иска по доводам и основаниям, которые изложены в представленных письменных возражениях.

Заинтересованные лица – администрация города Екатеринбурга и акционерное общество «Специализированный застройщик «ЛСР. Недвижимость-Урал» поддержали позицию административного ответчика, указав, что требования административного истца являются не обоснованными, не подлежат удовлетворению, а проверяемые положения нормативного правового акта не противоречат положениям Градостроительного кодекса Российской Федерации, имеющего большую юридическую силу.

Все иные лица, помимо вышеуказанных, и изначально поименованные административным истцом в своём административном исковом заявлении, в действительности таковыми не являются; в рассмотрении административного дела не участвуют. Их заинтересованность не выявлена; решение суда по данному делу никак не влияет на их права и обязанности.

Заслушав лиц, участвующих в судебном заседании, а также заключение прокурора Войновой О.А., полагавшей, что требования административного искового заявления подлежат удовлетворению, исследовав и оценив собранные по делу доказательства, суд приходит к следующему.

Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов осуществляется на основании главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Последствием признания судом нормативного правового акта недействующим является его исключение из системы правового регулирования полностью или в части. При рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются. При рассмотрении и разрешении дела суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении, и выясняет обстоятельства, имеющие значение для дела, в полном объёме. Исходя из предписаний части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, и применительно к рассматриваемому административному делу, суд должен выяснить:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца;

2) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия органа на принятие нормативного правового акта;

б) форма и вид, в которых орган вправе принимать нормативные правовые акты;

в) процедура принятия оспариваемого нормативного правового акта;

г) правила введения нормативного правового акта в действие, в том числе порядок опубликования и вступления в силу;

3) соответствие оспариваемого нормативного правового акта нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Согласно пункту 4 части 1 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации собственникам помещений в многоквартирном доме принадлежит на праве общей долевой собственности общее имущество в многоквартирном доме, а именно: земельный участок, на котором расположен данный дом, с элементами озеленения и благоустройства, иные предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома и расположенные на указанном земельном участке объекты. Границы и размер земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, определяются в соответствии с требованиями земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности.

Для перехода такого земельного участка в общую долевую собственность достаточно формирования данного земельного участка в соответствии с требованиями земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности и проведения его государственного кадастрового учёта. Ни специального решения органов публичной власти о предоставлении земельного участка, ни государственной регистрации права общей долевой собственности на данный земельный участок в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним не требуется (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 мая 2010 года № 12-П).

Земельный участок с кадастровым номером 66:41:0702069:44 под многоквартирным жилым домом по адресу: город Екатеринбург, улица Данилы Зверева, 7 поставлен на государственный кадастровый учёт 27 июня 2012 года.

Жилое помещение в названном многоквартирном доме принадлежит Степаненко А.А. на праве собственности по договору купли-продажи; запись о регистрации права в ЕГРН от 28 марта 2014 года. Следовательно, с этого же момента Степаненко А.А. на праве общей долевой собственности (наравне с остальными правообладателями жилых помещений) принадлежит земельный участок с кадастровым номером 66:41:0702069:44 под многоквартирным жилым домом по адресу: город Екатеринбург, улица Данилы Зверева, 7. Поэтому, применительно к условиям, которые установлены в части 1 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Фе-

дерации, Степаненко А.А. вправе обратиться в суд с данным административным иском, который должен быть рассмотрен и разрешён по существу.

Законодательство о градостроительной деятельности состоит из Градостроительного кодекса Российской Федерации, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. По вопросам градостроительной деятельности принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить Градостроительному кодексу Российской Федерации (часть 1 и 4 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Деятельность по планировке территории является одним из видов градостроительной деятельности по развитию территорий. Видами документации по планировке территории являются: проект планировки территории; проект межевания территории (пункт 1 статьи 1 и часть 4 статьи 41 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Отношения в сфере градостроительной деятельности имеют комплексный, межотраслевой характер, и, несмотря на отсутствие специального указания как на самостоятельную и обособленную отрасль, законодательство о градостроительной деятельности в своей основе находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Исходя из положений пунктов 6 и 6<sup>1</sup> статьи 26<sup>3</sup> Федерального закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», части 1<sup>2</sup> статьи 17 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьи 8<sup>2</sup> Градостроительного кодекса Российской Федерации, Закона Свердловской области от 12 октября 2015 года № 111-ОЗ «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципально-образованного образования «город Екатеринбург» и органами государственной власти Свердловской области», постановления Правительства Свердловской области от 11 ноября 2015 года № 1043-ПП «Об определении министерства строительства и развития инфраструктуры Свердловской области, осуществляющим отдельные полномочия в сфере градостроительной деятельности, и внесении изменений в постановление Правительства Свердловской области от 05 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», судом установлено, что в 2017 году утверждение проектов планировки и проектов межевания территории муниципального образования «город

Екатеринбург» относилось к числу полномочий органов государственной власти Свердловской области. Таким уполномоченным органом являлось министерство строительства и развития инфраструктуры Свердловской области. В связи с чем, суд приходит к выводу, что оспариваемый акт, также как и поименованные приказы от 02 февраля 2017 года № 87-П и от 02 ноября 2017 года № 1133-П, приняты уполномоченным на тот момент времени органом в пределах предоставленной компетенции.

Статья 58 Устава Свердловской области устанавливает, что областные и территориальные исполнительные органы государственной власти Свердловской области, иные государственные органы Свердловской области принимают нормативные правовые акты Свердловской области в формах и случаях, установленных федеральными законами и законами Свердловской области.

Приказы областных исполнительных органов государственной власти Свердловской области входят в единую систему правовых актов Свердловской области (статьи 9, и 16 Закона Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области»).

Министерства Свердловской области в пределах своей компетенции на основании и во исполнение федерального законодательства принимают приказы и организуют контроль за их исполнением (статья 17 Закона Свердловской области от 24 декабря 1996 года № 58-ОЗ «Об исполнительных органах государственной власти Свердловской области»).

Таким образом, оспариваемый Степаненко А.А. нормативный правовой акт (приказ от 22 ноября 2017 года № 1233-П) принят в надлежащей форме.

Решение о подготовке проекта межевания, которым созданы оспариваемые нормы, принято приказом административного ответчика от 31 августа 2017 года № 943-П. Нормативный правовой акт в его оспариваемой части подлежит проверке на соответствие требованиям Градостроительного кодекса Российской Федерации, в редакции Федерального закона от 03 июля 2016 года № 373-ФЗ, действующего с 01 января 2017 года.

Из материалов рассматриваемого административного дела видно, что перед принятием в ноябре 2017 года приказов № 1133-П и № 1233-П, внесших изменения в Приказ № 87-П (то есть, при утверждении проекта межевания в новой редакции и при создании оспариваемых нормативных положений, о признании которых недействующими просит административный истец), публичные слушания не проводились. Это обстоятельство и этот факт не оспаривается административным ответчиком.

В соответствии с частью 5 статьи 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции, которая действует с 01 января 2017 года) проекты планировки территории и проекты межевания территории, решение об утверждении которых принимается в соответствии с настоящим Кодексом органами местного самоуправления поселения, городского округа, до их утверждения подлежат обязательному рассмотрению на публичных слушаниях.

Между тем, в данном случае, приложениями № 6, № 8, № 10, № 12 в приказах № 1133-П и № 1233-П, создавших новый проект межевания, на период строительства и на расчётный период на существующем земельном участке под многоквартирным жилым домом образована часть земельного участка площадью 193 м<sup>2</sup> для организации проезда, прохода.

Однако, часть 5 статьи 43 Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции, которая действует с 01 января 2017 года) предусматривает, что текстовая часть проекта межевания территории включает в себя:

- 1) перечень и сведения о площади образуемых земельных участков, в том числе, возможные способы их образования;
- 2) перечень и сведения о площади образуемых земельных участков, которые будут отнесены к территориям общего пользования или имуществу общего пользования, в том числе в отношении которых предполагаются резервирование и (или) изъятие для государственных или муниципальных нужд;
- 3) вид разрешённого использования образуемых земельных участков в соответствии с проектом планировки территории в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом.

При издании приказов № 1133-П и № 1233-П (то есть, при утверждении проекта межевания в новой редакции и при создании оспариваемых нормативных положений, о признании которых недействующими просит административный истец), нормы об образовании земельного участка площадью 193 м<sup>2</sup>, «для организации проезда, прохода» затрагивают права и интересы населения, собственников жилых помещений в многоквартирном доме, расположенном на этом земельном участке, в связи с чем, по мнению суда, подлежали обсуждению на публичных слушаниях.

При этом, как указывал Верховный Суд Российской Федерации в своих судебных актах, в такой ситуации уместно принимать во внимание и последующее правовое регулирование, а именно введение в действие Федеральным законом от 29 декабря 2017 года № 455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» статьи 5<sup>1</sup> Градостроительного кодекса Российской Федерации, в которой указано, что в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства проводятся общественные обсуждения или публичные слушания не только по проектам планировки территории, проектам межевания территории, но и проектам, предусматривающим внесение изменений в один из названных утверждённых документов.

Таким образом, суд приходит к выводу, что нарушена и не соблюдена процедура принятия норм, которые оспаривает административный истец.

Правила введения нормативного правового акта в действие, в том числе порядок его опубликования и вступления в силу соблюдены, о несоблюдении и (или) нарушении в этой части ничего не свидетельствует. Все нор-

мативные правовые акты (приказы № 87-П, № 1133-П, № 1233-П) опубликованы, размещены и общедоступны на официальном интернет портале правовой информации Свердловской области ([www.pravo.gov66.ru](http://www.pravo.gov66.ru)).

Таким образом, проверяя соблюдение требований, перечисленных в пункте 2 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд приходит к выводу, что приказ № 1233-П принят уполномоченным на момент его издания органом, в надлежащей форме, но с нарушением установленной процедуры для его принятия по причине не проведения публичных слушаний. При этом, нормативный правовой акт опубликован в установленном порядке и введён в действие.

Что же касается установления обстоятельств о соответствии оспариваемых норм (в результате принятия которых на земельном участке с кадастровым номером 66:41:0702069:44 под многоквартирным жилым домом по адресу: город Екатеринбург, улица Данилы Зверева, 7 образована часть земельного участка площадью 193 м<sup>2</sup> «для организации проезда, прохода») нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, то суд принимает во внимание следующие обстоятельства.

В пункте 12 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, содержащей основные понятия, законодателем раскрывается, что является «территорией общего пользования». К территории общего пользования относятся территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (в том числе площади, улицы, проезды, набережные, береговые полосы водных объектов общего пользования, скверы, бульвары).

То есть, земельные участки, на которых расположены проходы и проезды, относятся к земельным участкам общего пользования; являются территорией, которой беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц.

Отношения, возникающие при подготовке и принятии проекта межевания территории, направлены на регулирование общественных отношений, так как градостроительная деятельность имеет целью обеспечение комфортных и благоприятных условий проживания, комплексный учёт потребностей населения, устойчивое развитие территорий и необходима для согласования государственных, общественных и частных интересов в данной области, что отражено в положениях статей 43 – 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации, регламентирующих вопросы подготовки и утверждения документации по планировке территории.

Подготовка проекта межевания территории осуществляется применительно к территории, расположенной в границах одного или нескольких смежных элементов планировочной структуры, границах определённой правилами землепользования и застройки территориальной зоны и (или) границах установленной схемой территориального планирования муниципального района, генеральным планом поселения, городского округа функциональной зоны, территории, в отношении которой предусматривается осуществление деятельности по её комплексному и устойчивому развитию. Подготовка про-

екта межевания территории осуществляется для определения местоположения границ образуемых и изменяемых земельных участков; установления, изменения, отмены красных линий для застроенных территорий, в границах которых не планируется размещение новых объектов капитального строительства, а также для установления, изменения, отмены красных линий в связи с образованием и (или) изменением земельного участка, расположенного в границах территории, применительно к которой не предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, при условии, что такие установление, изменение, отмена влекут за собой исключительно изменение границ территории общего пользования (части 1 и 2 статьи 43 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

В частях 5 и 6 статьи 43 Градостроительного кодекса Российской Федерации установлено, что текстовая часть проекта межевания территории включает в себя перечень и сведения о площади образуемых земельных участков, в том числе возможные способы их образования; перечень и сведения о площади образуемых земельных участков, которые будут отнесены к территориям общего пользования или имуществу общего пользования, в том числе в отношении которых предполагаются резервирование и (или) изъятие для государственных или муниципальных нужд. На чертежах межевания территории отображаются границы образуемых и (или) изменяемых земельных участков, условные номера образуемых земельных участков, в том числе в отношении которых предполагаются их резервирование и (или) изъятие для государственных или муниципальных нужд.

В свою очередь, вопросы образования земельных участков регламентированы нормами земельного законодательства. В соответствии с частью 1 статьи 11<sup>2</sup> Земельного кодекса Российской Федерации земельные участки образуются при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков, а также из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Как видно из материалов рассматриваемого административного дела, и не оспаривается сторонами, приложениями № 6, № 8, № 10, № 12 (в текстовых частях и в чертежах межевания) к оспариваемому приказу органа государственной власти от 22 ноября 2017 года № 1233-П на земельном участке с кадастровым номером 66:41:0702069:44 под существующим многоквартирным жилым домом региональным законодателем образована (создана) часть земельного участка площадью 193 м<sup>2</sup> «для организации прохода, проезда», которая обозначена «на период строительства» условным номером 26.1; «на расчётный период» условным номером 16.1.

При этом, в нарушение пункта 1 части 5 статьи 43 Градостроительного кодекса Российской Федерации проект межевания не содержит никаких упоминаний ни об одном способе образования указанной части земельного участка площадью 193 м<sup>2</sup> «для организации проезда, прохода». Более того, по мнению суда, образуемый земельный участок площадью 193 м<sup>2</sup>

«для организации проезда, прохода» вообще не подпадает ни под один из предусмотренных и возможных способов (вариантов) его образования по правилам статей 11<sup>3</sup> – 11<sup>7</sup> Земельного кодекса Российской Федерации. Суду не представлено доказательств того, что с правообладателями существующего земельного участка с кадастровым номером 66:41:0702069:44 достигалось какое-либо соглашение о том, что в результате такого межевания территории часть их земельного участка под их многоквартирным жилым домом станет территорией общего пользования. По мнению суда, реализация проекта межевания в его оспариваемой части является невозможной, поскольку границы земельного участка под существующим многоквартирным домом установлены; земельный участок поставлен на государственный кадастровый учёт, соответствующие сведения внесены в ЕГРН. О возможном резервировании и (или) изъятии части образуемого участка площадью 193 м<sup>2</sup> «для организации проезда, прохода» оспариваемый нормативный правовой акт также ничего не упоминает. Поэтому, при таких обстоятельствах, суд приходит к выводу, что орган государственной власти, создавая спорные нормы, игнорируя вышеприведённые предписания Градостроительного кодекса Российской Федерации, нарушая охраняемое право собственности, просто напросто взял и изъял у собственников многоквартирного жилого дома часть принадлежащего им земельного участка с кадастровым номером 66:41:0702069:44.

Такая норматворческая деятельность административного ответчика, нарушая права и законные интересы административного истца, не согласуется с принципами законности и является недопустимой. Оспариваемые нормативные положения изданы без их соответствия предписаниям Градостроительного кодекса Российской Федерации, в том числе, пунктов 1 и 2 части 5 статьи 43 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Допущенное нарушение процедуры принятия нормативного правового акта, а также его несоответствие положениям Градостроительного кодекса Российской Федерации, и по отдельности, и в своей совокупности, являются основанием для удовлетворения заявленных требований.

Как установлено пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признаётся не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определённой судом даты.

Разрешая вопрос о дате, с которой оспариваемое положение нормативного правового акта следует признать недействующим, суд исходит из того, что оспариваемые правовые нормы применялись, порождая правовые последствия. Указанное обстоятельство является основанием для

