



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 67-КА19-1

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

22 мая 2019 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,  
судей Абакумовой И.Д. и Нефедова О.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по кассационной жалобе мэрии г. Новосибирска на решение Октябрьского районного суда г. Новосибирска от 28 ноября 2017 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Новосибирского областного суда от 27 февраля 2018 г. по административному делу по административному исковому заявлению Кулаевой Ирины Владимировны об оспаривании постановления мэрии г. Новосибирска от 30 ноября 2016 г. № 5461 в части, разрешения мэрии г. Новосибирска от 16 февраля 2017 г. № RU 5435-17-0018.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., объяснения представителя мэра г. Новосибирска по доверенности Пузик Э.Р., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

Кулаева Ирина Владимировна обратилась в суд с административным исковым заявлением о признании не действующими постановления мэрии г. Новосибирска от 30 ноября 2016 г. № 5461 «О проекте межевания территории квартала 140.01.05.08 в границах проекта планировки территории, ограниченной улицами Трикотажной, Автогенной, полосой отвода железной дороги, створом Октябрьского моста, набережной реки Оби, улицей Ипподромской и улицей Фрунзе в Центральном, Октябрьском и Дзержинском районах» (далее также – Постановление мэрии г. Новосибирска № 5461, проект межевания территории квартала) в части утверждения проекта межевания земельного участка ЗУ2 с кадастровым номером 54:35:074530 общей площадью 0,01414 га, и земельного участка ЗУ4 с кадастровым номером 54:35:074530 общей площадью 0,01446 га, расположенных по адресу: г. Новосибирск, ул. Гурьевская, д. 33 и д. 29 соответственно, и разрешения мэрии г. Новосибирска от 16 февраля 2017 г. № RU 5435-17-0018 на использование земельного участка с кадастровым номером 54:35:074530:10 для организации проезда общего пользования; возложении обязанности на административного ответчика опубликовать сообщение о решении суда в течение одного месяца со дня его вступления в законную силу в официальном печатном издании органа местного самоуправления.

Решением Октябрьского районного суда г. Новосибирска от 28 ноября 2017 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Новосибирского областного суда от 27 февраля 2018 г., административное исковое заявление Кулаевой И.В. удовлетворено.

Определением судьи Новосибирского областного суда от 23 августа 2018 г. мэрии г. Новосибирска отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

В кассационной жалобе административный ответчик ставит вопрос об отмене названных судебных актов и передаче названной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации. Податель жалобы указывает, что суд не принял во внимание тот факт, что сведения о спорных земельных участках с кадастровыми номерами 54:35:074530:10 и 54:35:074530:21 внесены в Единый государственный реестр земель на основании постановлений мэрии г. Новосибирска

от 23 июля 2003 г. № 1842 и от 24 января 2000 г. № 77, в которых указана декларативная площадь земельных участков; границы земельных участков установлены картометрическим способом без определения их на местности; сведения о координатах характерных точек границ земельных участков отсутствуют.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 17 декабря 2018 г. административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением от 8 апреля 2019 г. кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы извещены своевременно и в надлежащей форме.

В соответствии со статьей 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Нарушения такого характера были допущены судами.

Согласно пунктам 1 и 3 части 9 статьи 226 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, если иное не предусмотрено Кодексом, при рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд выясняет нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца, соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих в том числе основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такие основания предусмотрены нормативными правовыми актами, а также соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершенного оспариваемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения.

В соответствии с пунктом 1 статьи 11<sup>2</sup> Земельного кодекса Российской Федерации (далее также – ЗК РФ) земельные участки образуются при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из

земельных участков, а также из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Согласно пункту 1 статьи 11<sup>3</sup> ЗК РФ образование земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в том числе в соответствии с проектом межевания территории, утвержденным в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее также – ГрК РФ).

Исключительно в соответствии с утвержденным проектом межевания территории осуществляется образование земельных участков: из земельного участка, предоставленного для комплексного освоения территории; из земельного участка, предоставленного садоводческому или огородническому некоммерческому товариществу; в границах территории, в отношении которой в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности заключен договор о ее развитии; в границах элемента планировочной структуры, застроенного многоквартирными домами; для строительства, реконструкции линейных объектов федерального, регионального или местного значения (пункт 3 статьи 11<sup>3</sup> ЗК РФ).

Образование земельных участков допускается при наличии в письменной форме согласия землепользователей, землевладельцев, арендаторов, залогодержателей исходных земельных участков. Такое согласие не требуется, в частности, в следующих случаях: образование земельных участков из земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставленных государственным или муниципальным унитарным предприятиям, государственным или муниципальным учреждениям; образование земельных участков на основании решения суда, предусматривающего раздел, объединение, перераспределение или выдел земельных участков в обязательном порядке; образование земельных участков в связи с их изъятием для государственных или муниципальных нужд (пункт 4 статьи 11<sup>2</sup> ЗК РФ).

Согласно пункту 2 части 4 статьи 41, части 1 статьи 45 ГрК РФ проект межевания относится к документации по планировке территории, решение о подготовке которой, по общим правилам, принимается уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Подготовка проекта межевания территории осуществляется применительно к территории, расположенной в границах одного или нескольких смежных элементов планировочной структуры, границах,

определенной правилами землепользования и застройки территориальной зоны, и (или) границах установленной схемой территориального планирования муниципального района, генеральным планом поселения, городского округа функциональной зоны. Подготовка проекта межевания территории осуществляется в том числе для определения местоположения границ образуемых и изменяемых земельных участков (части 1 и 2 статьи 43 ГрК РФ).

При подготовке проекта межевания территории определение местоположения границ образуемых и (или) изменяемых земельных участков осуществляется в соответствии с градостроительными регламентами и нормами отвода земельных участков для конкретных видов деятельности, иными требованиями к образуемым и (или) изменяемым земельным участкам, установленными федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, техническими регламентами, сводами правил (часть 9 статьи 45 ГрК РФ).

Как установлено судом и следует из материалов дела, Кулаева И.В. является собственником квартиры [REDACTED] в многоквартирном жилом доме, расположенном по адресу [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]. Постановлением мэрии г. Новосибирска от 23 июля 2003 г. № 1842 утверждены план и акт установления границ земельного участка с кадастровым номером 54:35:074530:10, занимаемого жилым домом 31. Постановлением мэрии г. Новосибирска от 24 января 2000 г. № 77 утверждены границы земельного участка с кадастровым номером 54:35:074530:21, занимаемого жилым домом 33.

Суды, признавая недействующим постановление мэрии г. Новосибирска № 5461 и руководствуясь положениями статьи 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», исходили из того, что определение границ спорного земельного участка ЗУ2 с кадастровым номером 54:35:074530 произведено путем уменьшения площади ранее учтенных земельных участков с кадастровыми номерами 54:35:074530:10 и 54:35:074530:21, образованных для эксплуатации многоквартирных домов и принадлежащих собственникам квартир многоквартирных домов на праве общей долевой собственности.

Суды обеих инстанций установили факт наличия сформированных земельных участков под многоквартирными домами 31 и 33 в установленном законом порядке, в связи с чем пришли к выводу о том, что границы земельных участков, необходимых для эксплуатации названных домов, позволяющих однозначно выделить их из других земельных участков,

определены, а потому возможно установить на основании заключения судебной экспертизы ООО «Гео плюс», проведенной по делу об оспаривании административным истцом постановления мэрии г. Новосибирска об установлении публичных сервитутов, выделенного из настоящего дела, изменение границ земельных участков, принадлежащих собственникам помещений в многоквартирных домах 31 и 33.

Вместе с тем судами не учтено следующее.

Конституционный Суд Российской Федерации, основываясь на принципе единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов (подпункт 5 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации), в постановлении от 28 мая 2010 г. № 12-П указал, что федеральный законодатель в целях обеспечения прав собственников жилых и нежилых помещений в таких домах установил в Жилищном кодексе Российской Федерации общее правило о принадлежности земельного участка собственникам помещений в расположенном на нем многоквартирном доме (части 1 и 2 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации), а в Федеральном законе от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» – специальные порядок и условия перехода такого земельного участка в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме, который на нем расположен (статья 16 данного федерального закона).

Из частей 2–5 статьи 16 указанного федерального закона (с учетом разъяснений, приведенных в пунктах 66, 67 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 г. № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав») следует, что в случае, когда земельный участок под многоквартирным домом был сформирован до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации и в отношении него проведен государственный кадастровый учет, право общей долевой собственности на его у собственников помещений в многоквартирном доме считается возникшим в силу закона с момента введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации. Если земельный участок под многоквартирным домом был сформирован после введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации и в отношении него проведен государственный кадастровый учет, право общей долевой собственности на его у собственников помещений в

многоквартирном доме возникает в силу закона с момента проведения государственного кадастрового учета.

Таким образом, переход земельного участка в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме связан с завершением процесса формирования земельного участка и проведения государственного кадастрового учета.

Если земельный участок не сформирован и в отношении его не проведен государственный кадастровый учет, земля под многоквартирным домом находится в собственности соответствующего публично-правового образования. В свою очередь, собственники помещений в многоквартирном доме вправе владеть и пользоваться этим земельным участком в той мере, в какой это необходимо для эксплуатации ими многоквартирного дома, а также объектов, входящих в состав общего имущества в таком доме. При определении пределов правомочий собственников помещений в многоквартирном доме по владению и пользованию указанным земельным участком необходимо руководствоваться частью 1 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Как следует из материалов истребованного дела, в данном случае сведения о спорных земельных участках с кадастровыми номерами 54:35:074530:10 и 54:35:074530:21 внесены в Единый государственный реестр земель на основании постановлений мэрии г. Новосибирска от 23 июля 2003 г. № 1842 и от 24 января 2000 г. № 77, границы которых установлены картометрическим способом без определения их на местности, а сведения о координатах характерных точек границ земельных участков отсутствуют. Данные правовые акты приняты во исполнение постановления мэра г. Новосибирска от 15 декабря 1998 г. № 1195 «О проведении сплошной инвентаризации земель на территории г. Новосибирска».

В силу статьи 6 ЗК РФ объектом земельных правоотношений является земельный участок, границы которого описаны и удостоверены в установленном законом порядке.

Согласно пункту 4 части 1 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом, принадлежит на праве общей долевой собственности собственникам помещений в этом доме и относится к их общему имуществу многоквартирного дома. Границы и размер земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, определяются в соответствии с требованиями земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности.

Конституционный Суд Российской Федерации в пункте 4 постановления от 28 мая 2010 г. № 12-П указал, что признание конкретного земельного участка, не имеющего, как правило, естественных границ, объектом гражданских прав, равно как и объектом налогообложения, невозможно без точного определения его границ в соответствии с федеральными законами, как того требует статья 11<sup>1</sup> Земельного кодекса Российской Федерации во взаимосвязи со статьями 11 и 389 Налогового кодекса Российской Федерации.

В силу части 8 статьи 22 Федерального закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее также – Закон № 218-ФЗ) местоположение границ земельного участка устанавливается посредством определения координат характерных точек таких границ, то есть точек изменения описания границ земельного участка и деления их на части.

Границы являются главным индивидуализирующим признаком земельного участка и определяются при выполнении кадастровых работ по межеванию (часть 4.2 статьи 1 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности»).

Необходимым для кадастрового учета земельного участка документом является межевой план, представляющий собой результат кадастровых работ (статья 22 Закона № 218-ФЗ).

В соответствии с частью 13 статьи 22 и частью 13 статьи 24 Закона № 218-ФЗ, приказом Минэкономразвития России от 1 марта 2016 г. № 90 «Об утверждении требований к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка, требований к точности и методам определения координат характерных точек контура здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке, а также требований к определению площади здания, сооружения и помещения» (далее также – Приказ № 90), утверждены Требования к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка, требований к точности и методам определения координат характерных точек контура здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке, а также требований к определению площади здания, сооружения и помещения.

Согласно пункту 13 Приказа № 90, при определении местоположения характерных точек, изображенных на карте (плане), величина средней квадратической погрешности принимается равной 0,0005 метра в масштабе карты (плана).

Как установлено судами, координаты характерных точек границ земельных участков, необходимых для эксплуатации многоквартирных домов 31 и 33 по ул. Гурьевская в г. Новосибирске определены картометрическим методом.

Исходя из пункта 12 статьи 85 ЗК РФ территориями общего пользования являются земельные участки, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, которые могут включаться в состав различных территориальных зон и не подлежат приватизации.

Согласно пункту 3.37 СП 42.13330.2016 «Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89\*», утвержденного приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 30 декабря 2016 г. № 1034/пр, улично-дорожная сеть – это система объектов капитального строительства, включая улицы и дороги различных категорий и входящие в их состав объекты дорожно-мостового строительства (путепроводы, мосты, туннели, эстакады и другие подобные сооружения), предназначенные для движения транспортных средств и пешеходов, проектируемые с учетом перспективного роста интенсивности движения и обеспечения возможности прокладки инженерных коммуникаций, границы улично-дорожной сети закрепляются красными линиями. Территория, занимаемая улично-дорожной сетью, относится к землям общего пользования транспортного назначения.

Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 31 октября 2017 г. № 52-пнст утвержден предварительный национальный стандарт Российской Федерации ПНСТ 247-2017 «Экспериментальные технические средства организации дорожного движения. Типоразмеры дорожных знаков. Виды и правила применения дополнительных дорожных знаков. Общие положения», который применяется наравне с действующими стандартами в области организации дорожного движения и может быть основой при проектировании объектов улично-дорожной сети и организации удобного и безопасного дорожного движения (пункт 1.1).

В пункте 3.1 указанного предварительного национального стандарта определено, что улично-дорожная сеть – это предназначенная для движения пешеходов и транспортных средств совокупность улиц, дорог общего пользования, внутриквартальных и других проездов, тротуаров, пешеходных и велосипедных дорожек, а также мосты, эстакады, подземные переходы,

набережные, площади, разворотные площадки городских маршрутных транспортных средств, уличные автомобильные стоянки с инженерными и вспомогательными сооружениями, а также иные объекты, оборудованные техническими средствами организации дорожного движения в пределах красных линий градостроительного регулирования. Элемент улично-дорожной сети согласно пункту 2 Правил присвоения, изменения и аннулирования адресов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2014 г. № 1221, – улица, проспект, переулок, проезд, набережная, площадь, бульвар, тупик, съезд, шоссе, аллея и иное.

Из проекта межевания территории квартала следует, что к основным направлениям градостроительного развития проектируемой территории отнесено развитие улично-дорожной сети в соответствии с Генеральным планом г. Новосибирска и функциональным назначением. При этом учтено разрешение мэрии г. Новосибирска от 16 февраля 2017 г. № RU 5435-17-0018 на использование земельного участка с кадастровым номером 54:35:074530:10 для организации проезда общего пользования.

Основная часть проекта межевания территории состоит из текстовой части и чертежей межевания (часть 4 статьи 43 ГрК РФ). Текстовая часть включает, в частности, 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 (пункт 2 части 5 статьи 43 ГрК РФ).

При рассмотрении административного дела, судам следовало проверить точность наложения координат характерных точек границ земельных участков, необходимых для эксплуатации многоквартирных домов 31 и 33 по ул. Гурьевская в г. Новосибирске, определенных картометрическим методом, на территорию проезда общего пользования; соотнести картометрический метод определения координат характерных точек границ земельных участков с методом, который был использован при межевании территории, а также проверить соблюдена ли величина средней квадратической погрешности (0,0005 метра в масштабе карты (плана); содержит ли проект межевания территории 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, и подлежит ли в данном случае изъятию спорная территория – проезд к общеобразовательному учреждению среднего (полного) общего образования.

Данные обстоятельства являются юридически значимыми для правильного разрешения дела, но судами не исследовались. Тем самым допущено существенное нарушение норм материального права, повлиявшее на исход административного дела, обжалуемые судебные акты нельзя признать законными, они подлежат отмене с принятием нового судебного акта, в связи с чем обжалуемые судебные акты подлежат отмене с направлением дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Октябрьского районного суда г. Новосибирска от 28 ноября 2017 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Новосибирского областного суда от 27 февраля 2018 г. отменить.

Дело передать на новое рассмотрение в Октябрьский районный суд г. Новосибирска в ином составе судей.

**Председательствующий**

**Судьи**

