



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 48-КАД24-5-К7

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

7 августа 2024 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,  
судей Абакумовой И.Д. и Горчаковой Е.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Челябинской городской Думы на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 2 августа 2023 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 11 января 2024 г. по делу № 3а-140/2022 по административному исковому заявлению Барсуковой Ольги Николаевны о признании не действующим в части решения Челябинской городской Думы от 9 октября 2012 г. № 37/13 «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования «Челябинский городской округ» и о признании утратившими силу отдельных решений Челябинской городской Думы».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., объяснения представителя Челябинской городской Думы Власова Ю.В., представителя администрации г. Челябинска Москаленко М.Ю., представителя Барсуковой Ольги Николаевны – Вотиновой Т.Ю., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

решением Челябинской городской Думы от 9 октября 2012 г. № 37/13, опубликованным 12 октября 2012 г. на официальном сайте Челябинской городской Думы <http://www.chelduma.ru>, 12 октября 2012 г. в газете «Вечерний Челябинск», № 81, а также 9 октября 2012 г. в сборнике правовых актов Челябинской городской Думы четвертого созыва (запятая), № 37 (часть 3), утверждены Правила землепользования и застройки муниципального образования «Челябинский городской округ» (далее также – Правила землепользования и застройки г. Челябинска).

Барсукова О.Н. обратилась в суд с административным иском заявлением о признании недействующими Правил землепользования и застройки г. Челябинска в части установления на карте градостроительного зонирования в границах принадлежащего ей на праве собственности земельного участка площадью 381 кв. м с кадастровым номером [REDACTED], расположенного по адресу: [REDACTED] [REDACTED], двух территориальных зон: зоны усадебной и коттеджной индивидуальной жилой застройки (В.1.1) и зоны улично-дорожной сети (магистральной городского и районного значения) (К.3.1), указав, что нахождение земельного участка в двух территориальных зонах противоречит действующему федеральному законодательству, создает неопределенность его правового режима и ограничивает право на использование земельного участка по назначению.

Решением Челябинского областного суда от 4 июля 2022 г. требования административного истца оставлены без удовлетворения. Отказывая в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции пришел к выводу о том, что нахождение земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] в двух территориальных зонах, одна из которых определяет территории общего пользования (улично-дорожная сеть), на которые не распространяется действие градостроительного регламента, не влечет неопределенности правового режима земельного участка, поскольку земельный участок может быть включен в одну территориальную зону с выделением в ней территории общего пользования.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 2 августа 2023 г., оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 11 января 2024 г., решение суда первой инстанции отменено, по делу принято новое решение, которым решение Челябинской городской Думы

от 9 октября 2012 г. № 37/13 «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования «Челябинский городской округ» и о признании утратившими силу отдельных решений Челябинской городской Думы» признано не действующим в части установления на карте градостроительного зонирования г. Челябинска двух территориальных зон: В.1.1 и К.3.1 в границах земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] с даты принятия апелляционного определения.

Удовлетворяя исковые требования Барсуковой О.Н., суд апелляционной инстанции, с выводами которого согласился кассационный суд общей юрисдикции, исходил из того, что отнесение земельного участка без учета сложившейся планировки территории и существующего землепользования к двум территориальным зонам противоречит требованиям градостроительного законодательства, влечет за собой неопределенность правового режима земельного участка, ограничивает права собственника на его использование по назначению.

В поданной в Верховный Суд Российской Федерации кассационной жалобе Челябинская городская Дума просит отменить апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 2 августа 2023 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 11 января 2024 г., оставить в силе решение суда первой инстанции, ссылаясь на неправильное применение судами норм материального права и норм процессуального права, несоответствие выводов судов обстоятельствам дела.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 15 марта 2024 г. административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением от 12 июля 2024 г. кассационная жалоба передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В соответствии с частью 3 статьи 323, частью 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации кассационная жалоба подлежит передаче для рассмотрения в судебном заседании судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации, если изложенные в ней доводы подтверждают наличие существенных нарушений норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять 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.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает, что судами такие нарушения допущены.

Градостроительное законодательство определяет градостроительное зонирование как зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов (пункт 6 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации; далее – ГрК РФ).

К документам градостроительного зонирования относятся правила землепользования и застройки, которые утверждаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя и в которых устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений (пункт 8 статьи 1 ГрК РФ).

Суды правильно исходили из того, что Правила землепользования и застройки г. Челябинска приняты уполномоченным органом в надлежащей форме с соблюдением установленных законом процедуры принятия и правил введения в действие, что не оспаривается лицами, участвующими в деле.

Между тем территориальные зоны – это зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты; градостроительный регламент – это устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, а также применительно к территориям, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному развитию территории, расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности соответствующей территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения (пункты 7 и 9 статьи 1 ГрК РФ).

Границы территориальных зон должны отвечать требованиям принадлежности каждого земельного участка только к одной территориальной зоне, за исключением установленных федеральным законом случаев, когда границы земельных участков могут пересекать границы территориальных зон (пункт 2 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации; далее – ЗК РФ).

Градостроительным регламентом определяется правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства (часть 1 статьи 36 ГрК РФ).

При этом действие градостроительного регламента не распространяется на земельные участки в границах территорий общего пользования (пункт 2 части 4 статьи 36 ГрК РФ).

Согласно пунктам 11 и 12 статьи 1 ГрК РФ территории общего пользования – это территории, границы которых обозначены красными линиями, установленными в документации по планировке территории, и которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц, в том числе улицы и проезды. Улица, проспект, переулок, проезд являются элементами улично-дорожной сети (постановление Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2014 г. № 1221 «Об утверждении Правил присвоения, изменения и аннулирования адресов»). 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 транспорта 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 (пункт 3.37 СП 42.13330.2016. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89\*, утвержденных приказом Минстроя России от 30 декабря 2016 г. № 1034/пр).

Пункт 12 статьи 85 ЗК РФ предусматривает, что земельные участки общего пользования могут включаться в состав различных территориальных зон.

Системный анализ приведенных нормативных положений земельного и градостроительного законодательства позволяет сделать вывод о том, что для территорий общего пользования самостоятельная территориальная зона может не определяться, градостроительный регламент для таких

территорий не устанавливается и, таким образом, расположение земельного участка частично на территории общего пользования не свидетельствует о его расположении в двух территориальных зонах. При этом выделение в Правилах землепользования и застройки г. Челябинска зоны улично-дорожной сети (магистралей городского и районного значения) (К.3.1) не изменяет режим территорий, отнесенных к этой зоне, как территории общего пользования, в отношении которой градостроительный регламент не устанавливается.

При подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются в том числе с учетом сложившейся планировки территории и существующего землепользования (пункт 4 части 1 статьи 34 ГрК РФ).

В данном случае граница зоны улично-дорожной сети (магистралей городского и районного значения) (К.3.1) соответствует красным линиям, установленным в том числе проектом планировки территории с проектом межевания территории в границах улиц Блюхера, Дарвина, Троицкой, Рылеева в Советском районе г. Челябинска, утвержденным постановлением администрации г. Челябинска от 11 июля 2016 г. № 284-п. При этом сведения о местоположении границ земельного участка с кадастровым номером [REDACTED], установленных в соответствии с требованиями действующего законодательства, внесены в ЕГРН 12 августа 2019 г.

Таким образом, нахождение земельного участка согласно оспариваемым Правилам землепользования и застройки г. Челябинска одновременно в двух территориальных зонах, когда одна из зон фактически определяет границы территории общего пользования, не может повлечь неопределенности правового режима земельного участка, поскольку позволяет установить в отношении его одну территориальную зону и отобразить в ней территорию общего пользования, на которую действие градостроительного регламента не распространяется.

Судебная коллегия приходит к выводу, что в оспариваемой части Правила землепользования и застройки г. Челябинска нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не противоречат.

С учетом изложенного (сняла запятую) акты судов апелляционной и кассационной инстанций подлежат отмене, как принятые с существенными нарушениями норм материального права, с оставлением в силе решения суда первой инстанции.

Руководствуясь статьями 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 2 августа 2023 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 11 января 2024 г. отменить, оставить в силе решение Челябинского областного суда от 4 июля 2022 г.

Председательствующий

Судьи