ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ21-337

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 8 июля 2021 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Назаровой А.М.
при секретаре Глазковой А.В.
с участием прокурора Власовой Т.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Берга Олега Викторовича о признании частично не действующими пунктов 3.5, 4.1, 4.3 Инструкции о порядке проектирования и установления красных линий в городах и других поселениях Российской Федерации (РДС 30-201-98), принятой и введенной в действие с 1 июля 1998 года постановлением Государственного комитета Российской Федерации по жилищной и строительной политике от 6 апреля 1998 г. № 18-30,

установил:

постановлением Государственного комитета Российской Федерации по жилищной и строительной политике (далее – Госстрой России) от 6 апреля 1998 г. № 18-30 (далее – Постановление) принята и введена в действие с 1 июля 1998 г. Инструкция о порядке проектирования и установления красных линий в городах и других поселениях Российской Федерации (РДС 30-201-98) (далее – Инструкция), разработанная НПЦ «Региональное развитие» и представленная Управлением градостроительства, инфраструктуры и территориального развития.

Согласно пункту 3.5 Инструкции осуществление проектирования зданий и сооружений и строительства на территориях поселений, не имеющих утвержденных в установленном порядке красных линий, не допускается.

В пункте 4.1 Инструкции указано, что проект красных линий разрабатывается, согласовывается и утверждается, как правило, в составе градостроительной документации, выполняемой на территорию поселения или части поселения в масштабе 1:2000 (генерального плана поселения, совмещенного с проектом детальной планировки, проекта детальной планировки), и является утверждаемой ее частью, а также на основе проектов планировки и застройки микрорайонов, площадей, улиц и других градостроительных объектов, выполняемых в масштабе 1:500, 1:1000 и 1:2000.

В отдельных случаях красные линии могут устанавливаться до разработки градостроительной документации, закрепляя исторически сложившуюся систему улично-дорожной сети застроенных и озелененных территорий. В этом случае чертеж и акт установления (изменения) красных линий сопровождается указанием на необходимость последующей детальной разработки (пункт 4.3 Инструкции).

Берг О.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующими приведенных положений Инструкции, а пункта 4.1 Инструкции в той мере, в какой он предусматривает утверждение проекта красных линий в составе градостроительной документации, не являющейся документацией по панировке территории, ссылаясь на то, что пункт 3.5 Инструкции не соответствует части 13 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также – ГрК РФ, Кодекс), которая не содержит такого основания для отказа в выдаче разрешения на строительство, как отсутствие на территории поселения утвержденных красных линий, а пункты 4.1 и 4.3 Инструкции противоречат пункту 11 статьи 1 ГрК РФ, допускающему установление красных линий только в составе документации по планировке территории, нарушают его права на осуществление строительства и выкуп принадлежащих ему земельных участков без ограничений.

Административный истец о времени и месте рассмотрения дела извещен надлежащим образом.

В письменных возражениях на административный иск административный ответчик Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее – Минстрой России) и заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) указали, что Инструкция принята и введена в действие федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, соответствует в оспариваемой части законодательству Российской Федерации и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Представитель Минстроя России Кордюкова Е.А. в судебном заседании просила отказать в удовлетворении заявленного требования.

Минюст России просил рассмотреть дело в отсутствие представителя.

Обсудив доводы административного истца, выслушав возражения административного ответчика, принимая во внимание возражения заинтересованного лица, проверив оспариваемое нормативное положение на

соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей заявленное требование не подлежащим удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации приходит к выводу о том, что оснований для удовлетворения административного искового заявления не имеется.

В соответствии с Положением о Государственном комитете Российской Федерации по жилищной и строительной политике, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 1997 г. № 1542 (утратило силу в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 25 января 1999 г. № 95), Госстрой России являлся федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим на коллегиальной основе межотраслевую координацию по вопросам государственной политики в области жилищно-коммунального хозяйства, строительства, архитектуры, градостроительства и промышленности строительных материалов, конструкций и деталей и функциональное регулирование в этих сферах, в соответствии с возложенными на него основными задачами обеспечивает разработку, принимает, вводит в действие и издает нормы, правила по эксплуатации, капитальному ремонту и реконструкции объектов жилищно-коммунального хозяйства, обеспечению сохранности и содержанию жилищного фонда, а также нормы и государственные стандарты в области строительства, архитектуры, градостроительства, проектирования, инженерных изысканий, промышленности строительных материалов, конструкций и деталей, обязательных для исполнения как юридическими, так и физическими лицами, дает разъяснения и осуществляет контроль за их соблюдением и применением (пункт 1, подпункт 4 пункта 5).

Из изложенного следует, что оспариваемый акт Госстрой России принял в пределах предоставленных ему полномочий.

В настоящее время федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства (включая вопросы применения в строительстве материалов, изделий и конструкций), архитектуры, градостроительства (за исключением территориального планирования), является Минстрой России (пункт 1 Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038).

Инструкция является техническим актом, не затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, не устанавливающим правовой статус организаций, и в силу пункта 10 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, пунктов 14–15

Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных приказом Минюста России от 17 апреля 1998 г. № 42, действовавшим на дату издания Постановления, не подлежала государственной регистрации.

Постановление опубликовано в «Бюллетени строительной техники», № 6, 1998 г. Инструкция опубликована в официальном издании: М.: Госстрой России, ГУП ЦПП, 1998 г.

Отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, капитальному ремонту, сносу, а также по эксплуатации зданий, сооружений регулируются законодательством о градостроительной деятельности (часть 1 статьи 4 ГрК РФ), которое состоит из ГрК РФ, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в области градостроительной деятельности, не могут противоречить ГрК РФ (части 1 и 2 статьи 3 ГрК РФ).

Понятие «градостроительная документация» в действующем Кодексе отсутствует. Оно содержалось в Градостроительном кодексе Российской Федерации от 7 мая 1998 г.

Вместе с тем в статье 7 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» закреплено, что до приведения в соответствие с ГрК РФ законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территорий, архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции объектов капитального строительства и действующих на территории Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также акты законодательства Союза ССР, действующие на территории Российской Федерации в пределах и в порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, применяются постольку, поскольку они не противоречат ГрК РФ.

Согласно статье 2 ГрК РФ законодательство о градостроительной деятельности и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты основываются на принципах обеспечения комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории (пункт 1); осуществления строительства на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территории (пункт 4).

Пунктом 11 статьи 1 Кодекса красные линии определены как линии, которые обозначают границы территорий общего пользования и подлежат установлению, изменению или отмене в документации по планировке территории.

Под территориями общего пользования следует понимать территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (в том числе площади, улицы, проезды, набережные, береговые полосы водных объектов общего пользования, скверы, бульвары) (пункт 12 статьи 1 ГрК РФ).

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, осуществляется подготовка документации по планировке территории (часть 1 статьи 41 Кодекса). Случаи, при которых подготовка документации по планировке территории в целях размещения объекта капитального строительства является обязательной, установлены частью 3 статьи 41 ГрК РФ, среди которых необходимость установления, изменения и отмены красных линий.

Исходя из положений части 4 указанной статьи Кодекса видами документации по планировке территории являются проект планировки территории и проект межевания территории.

Подготовка проектов планировки территории, состоящих из основной части, которая подлежит утверждению, и материалов по ее обоснованию, осуществляется для выделения элементов планировочной структуры, установления границ территорий общего пользования, границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства, определения характеристик и очередности планируемого развития территории (части 1, 2 статьи 42 ГрК РФ). Основная часть проекта планировки территории включает в себя чертеж или чертежи планировки территории, на которых отображаются в том числе красные линии (подпункт «а» пункта 1 части 3 статьи 42 ГрК РФ).

Статьей 43 ГрК РФ установлено, что 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, территории, в отношении которой предусматривается осуществление комплексного развития территории (часть 1), в том числе для 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 комплексного развития территории, при условии, что такие установление, изменение, отмена влекут за

собой исключительно изменение границ территории общего пользования (пункт 2 части 2).

На чертежах межевания территории отображаются красные линии, утвержденные в составе проекта планировки территории, или красные линии, утверждаемые, изменяемые проектом межевания территории в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 43 (пункт 2 части 6 статьи 43 ГрК РФ).

В силу части 10 статьи 45 Кодекса подготовка документации по планировке территории осуществляется на основании документов территориального планирования, правил землепользования и застройки (за исключением подготовки документации по планировке территории, предусматривающей размещение линейных объектов), лесохозяйственного регламента, положения об особо охраняемой природной территории в соответствии с программами комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, программами комплексного развития транспортной инфраструктуры, программами комплексного развития социальной инфраструктуры, нормативами градостроительного проектирования, комплексными схемами организации дорожного движения, требованиями по обеспечению эффективности организации дорожного движения, указанными в части 1 статьи 11 Федерального закона «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», требованиями технических регламентов, сводов правил с учетом материалов и результатов инженерных изысканий, границ территорий объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, границ территорий выявленных объектов культурного наследия, границ зон с особыми условиями использования территорий, если иное не предусмотрено частью 10^2 статьи 45 ГрК РФ.

Из положений части 11 статьи 48 ГрК РФ следует, что подготовка проектной документации осуществляется на основании задания застройщика или технического заказчика (при подготовке проектной документации на основании договора подряда на подготовку проектной документации), результатов инженерных изысканий, информации, указанной в градостроительном плане земельного участка, или в случае подготовки проектной документации линейного объекта на основании проекта планировки территории и проекта межевания территории либо в случае, предусмотренном частью 11^1 статьи 48 ГрК РФ, решения о подготовке документации по планировке территории (за исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории) в соответствии с требованиями технических регламентов, техническими условиями, разрешением на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Уполномоченные на выдачу разрешений на строительство федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» или Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» в течение пяти рабочих дней со дня получения заявления о выдаче разрешения на строительство, за исключением случая, предусмотренного частью 11^1 статьи 51 ГрК РФ, проводят проверку соответствия проектной документации требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка, или в случае выдачи разрешения на строительство линейного объекта требованиям проекта планировки территории и проекта межевания территории (за исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории), требованиям, установленным проектом планировки территории в случае выдачи разрешения на строительство линейного объекта, для размещения которого не требуется образование земельного участка, а также допустимости размещения объекта капитального строительства в соответствии с разрешенным использованием земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации. В случае выдачи лицу разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции проводится проверка проектной документации на соответствие требованиям, установленным в разрешении на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции (пункт 2 части 11 статьи 51 ГрК РФ).

Статьей 57^3 ГрК РФ предусмотрено, что градостроительный план земельного участка выдается в целях обеспечения субъектов градостроительной деятельности информацией, необходимой для архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства в границах земельного участка (часть 1). В градостроительном плане земельного участка в том числе содержится информация и о красных линиях (пункт 17 части 3). В случае, если в соответствии с ГрК РФ, иными федеральными законами размещение объекта капитального строительства не допускается при отсутствии документации по планировке территории, выдача градостроительного плана земельного участка для архитектурно-строительного проектирования, получения разрешения на строительство такого объекта капитального строительства допускается только после утверждения такой документации по планировке территории (часть 4).

Согласно части 13 статьи 51 ГрК РФ поименованные в данной норме органы, уполномоченные на выдачу разрешений на строительство, отказывают в выдаче разрешения на строительство при отсутствии документов, предусмотренных частью 7 статьи 51 ГрК РФ, или несоответствии представленных документов требованиям к строительству, реконструкции

объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка, или в случае выдачи разрешения на строительство линейного объекта требованиям проекта планировки территории и проекта межевания территории (за исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории), а также разрешенному использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации и действующим на дату выдачи разрешения на строительство, требованиям, установленным в разрешении на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции.

Из приведенных законоположений следует, что красные линии обозначают границы территорий общего пользования, устанавливаются в документации по планировке территории, информация о красных линиях содержится также в градостроительном плане земельного участка, используемом при проектировании, подлежащем представлению в составе документов, прилагаемых к заявлению о выдаче разрешения на строительство (пункт 2 части 7 статьи 51 ГрК РФ).

Таким образом, вопреки доводам административного истца, проходящие по земельному участку красные линии не могут не приниматься во внимание застройщиком при проектировании и строительстве на данном земельном участке, а также уполномоченным на выдачу разрешения на строительство органом, осуществляющим проверку соответствия проектной документации требованиям к строительству (реконструкции), установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка, или требованиям проекта планировки территории и проекта межевания территории, а также допустимости размещения объекта капитального строительства в соответствии с разрешенным использованием земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации. Выявленное уполномоченным органом несоответствие ограничениям, установленным законодательством Российской Федерации, является основанием для отказа в выдаче разрешения на строительство.

Положения пунктов 4.1 и 4.3 Инструкции не содержат иных, отличных от предусмотренных ГрК РФ документов, на основании которых устанавливаются и разрабатываются красные линии.

Анализ указанных норм ГрК РФ позволяет сделать вывод о том, что оспариваемые пункты 3.5, 4.1 и 4.3 Инструкции корреспондируют положениям Кодекса.

В соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении

заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Берга Олега Викторовича о признании частично не действующими пунктов 3.5, 4.1, 4.3 Инструкции о порядке проектирования и установления красных линий в городах и других поселениях Российской Федерации (РДС 30-201-98), принятой и введенной в действие с 1 июля 1998 года постановлением Государственного комитета Российской Федерации по жилищной и строительной политике от 6 апреля 1998 г. № 18-30, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации  А.М. Назарова