

# Установление и изменение красных линий: ключевые тенденции в судебной практике



Ольга МИЩЕНКО,  
руководитель практики  
недвижимости,  
строительства и ГЧП  
(Санкт-Петербург),  
Адвокатское бюро  
«Егоров, Пугинский,  
Афанасьев и партнеры»



Юрий НЕФЕДОВ,  
юрист, Адвокатское  
бюро «Егоров, Пугинский,  
Афанасьев и партнеры»

Красные линии отображают существующие или планируемые элементы инфраструктуры и благоустройства, такие как автомобильные дороги, железнодорожные линии, парки, скверы и прочие подобные объекты.

## КАК КРАСНЫЕ ЛИНИИ СООТНОСЯТСЯ С ЧАСТНЫМИ ИНТЕРЕСАМИ СОБСТВЕННИКОВ ЗЕМЛИ

Конфликт интересов возникает, как правило, в том случае, когда красные линии устанавливаются для целей выделения планируемых объектов и при этом их конфигурация затрагивает земельные участки, принадлежащие на том или ином праве частным лицам. Несмотря на то что установление красных линий в указанном случае носит «перспективный» характер, оно влечет ряд негативных последствий для правообладателей земельных участков.

Во-первых, наличие красных линий влияет на режим застройки земельных участков.

Так, с момента их установления невозможным оказывается оформление разрешительной документации для строительства в границах территории, отмеченной красными линиями.

Во-вторых, наличие красных линий напрямую влияет на объем имущественных прав в отношении земельного участка. Если правообладатель является арендатором земельного участка, находящегося в публичной собственности, то в его выкупе (в текущей конфигурации) может быть отказано (см., например, п. 18 Обзора судебной практики Верховного суда РФ № 4 (2017), утв. Президиумом ВС РФ 15.11.2017).

В-третьих, с момента установления красных линий на стороне правообладателя возникает риск утраты прав на часть земельного участка, которая ограничена красными линиями. В перспективе такая территория должна быть отнесена к территории

общего пользования, улично-дорожной сети и т.д. и выкуплена у правообладателя для государственных (муниципальных) нужд.

## СПОРЫ ОБ УСТАНОВЛЕНИИ КРАСНЫХ ЛИНИЙ

При всем этом установление либо изменение красных линий связано с решением органами власти необходимых градостроительных задач по развитию конкретной территории и созданию благоустроенной среды для жителей за счет строительства инфраструктуры.

В этом смысле спор об установлении красных линий — это всегда спор о соотношении публичного (общественного) и частного (интереса конкретного правообладателя, чьи права затрагиваются установлением красных линий) интересов. При этом в зависимости от фактических обстоятельств баланс интересов может оцениваться судами совершенно по-разному.

Согласно действующему законодательству красные линии устанавливаются (а равно изменяются или отменяются) в составе проектов планировки территории (подп. «а» п. 1 ч. 3 ст. 42 ГрК РФ). По этой причине споры, связанные с установлением красных линий, как правило, связаны с оспариванием проекта планировки территории в соответствующей части.

Из анализа судебной практики можно выявить некоторые общие закономерности в подходах судов, изложенные ниже.

## ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ИЕРАРХИЯ

Одним из ключевых вопросов при рассмотрении спора о правомерности установления красных линий является обусловленность предлагаемой конфигурации красных линий градостроительной документацией более высокого уровня (например, генеральным планом поселения, правилами землепользования и застройки).

Несмотря на то что красные линии утверждаются именно в составе документации по планировке территории, в генеральном плане поселения или правилах землепользования и застройки может быть предусмотрена, к примеру, трассировка автомобильной магистрали, которую планируют создать в будущем, либо изменение конфигурации уже существующей улицы.

В подобных случаях судебная практика складывается единообразно: суды признают приоритет публичного интереса над частным и отказывают в оспаривании проекта планировки территории в части установления красных линий, если их расположение обусловлено градостроительной документацией более высокого уровня (см., например, Определение Верховного суда РФ от 11.05.2017 № 301-КГ17-4208 по делу № А43-14698/2015, Апелляционное определение Верховного суда РФ от 27.04.2017 № 9-АПГ17-3, постановление АС Уральского округа от 15.06.2017 № Ф09-2269/17 по делу № А50-18346/2016).

## пример

*Верховный суд РФ в Определении от 11.05.2017 № 301-КГ17-4208 по делу № А43-14698/2015 отметил, что по смыслу Градостроительного кодекса РФ проект планировки и межевания конкретной территории призван обеспечивать не только права и законные интересы собственников и обладателей иных прав на земельные участки, но и защищаемые законом права и интересы иных физических и юридических лиц, а также публичные интересы, связанные, в частности, с устойчивым развитием территорий муниципальных образований, сохранением окружающей среды и объектов культурного наследия, улучшением инвестиционной привлекательности соответствующих территорий и т.п., которые могут*

*вступать в объективное противоречие с интересами собственников. 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, в установлении между ними разумного и справедливого баланса.*

Следует заметить, что приведенная аргументация была ранее высказана Высшим арбитражным судом РФ при рассмотрении спора об оспаривании правил землепользования и застройки (постановление Президиума ВАС РФ от 18.06.2013 № 136/13 по делу № А55-23145/2010) и достаточно часто используется судами, в том числе по спорам, связанным с установлением красных линий.

В то же время ошибочно было бы утверждать, что частный интерес вовсе не принимается во внимание. Его обеспечение суды видят в использовании компенсационных механизмов, предусмотренных действующим законодательством, в том числе в рамках процедуры изъятия земельного участка для государственных (муниципальных) нужд (см. постановление АС Волго-Вятского округа от 16.01.2017 № Ф01-5173/2016 по делу № А43-14698/2015, дополнительно Апелляционное определение Верховного суда РФ от 27.04.2017 № 9-АПГ17-3).

## АКТУАЛЬНОСТЬ КРАСНЫХ ЛИНИЙ КАК АРГУМЕНТ В СПОРЕ

Важно отметить, что приведенные выше доводы релевантны, если красные линии обусловлены именно действующей градостроительной документацией.

На практике нередко возникают споры об актуальности красных линий. Как правило, это происходит тогда, когда красные

линии утверждены какими-либо документами еще до вступления в силу ГрК РФ.

Один из наиболее распространенных примеров — проекты детальной планировки, которые утверждались в советское время. В составе данных документов в том числе устанавливались красные линии. Поскольку такие акты формально не отменялись, красные линии, установленные данными документами, могут всплыть на этапе разработки проекта планировки территории или оформления градостроительного плана земельного участка.

При оценке обязательности таких красных линий суды исходят из положений ст. 2 Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации», в соответствии с которыми утвержденная до введения в действие ГрК РФ градостроительная документация действует в части, не противоречащей Кодексу.

Таким образом, если красные линии не соответствуют действующим документам территориального планирования и градостроительного зонирования, они не могут считаться актуальными и, как следствие, не влияют на режим использования земельного участка (см., например, постановления ФАС Волго-Вятского округа от 12.11.2012 по делу № А82-16773/2011, Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 31.03.2017 № 13АП-3607/2017, 13АП-3609/2017 по делу № А56-61084/2016, от 08.04.2015 № 13АП-4193/2015 по делу № А56-59765/2014, Седьмого арбитражного апелляционного суда от 26.03.2015 № 07АП-1409/2015 по делу № А03-13391/2014).

#### ЕСЛИ КРАСНЫЕ ЛИНИИ ЗАТРАГИВАЮТ ПОСТРОЙКИ НА УЧАСТКЕ

Более сложной является ситуация, когда красные линии в принципе не следуют из градостроительной документации более высокого уровня.

Основываясь на анализе судебной практики, можно сделать вывод, что в подобных случаях перспективы судебного спора

в значительной мере зависят от того, проходят ли красные линии только по земельному участку либо затрагивают еще и расположенные на таком участке объекты недвижимости.

Превалирующий в настоящее время подход судов сводится к тому, что установление красных линий без учета существующей застройки не соответствует действующему законодательству (см., например, постановления АС Западно-Сибирского округа от 04.10.2016

В связи с этим приведенное толкование не является единственно возможным. В отдельных судебных решениях нам удалось обнаружить и противоположную позицию, когда суд отказывал в оспаривании красных линий, пересекающих объект недвижимости, сославшись, среди прочего, на отсутствие прямого законодательного запрета на установление красных линий вопреки имеющейся застройке территории (см., например, постановление АС

от результатов такой оценки приходят к выводу о том, какой стороне следует отдать приоритет. Нетрудно предположить, что, поскольку вопрос о существовании ущемления частного интереса носит сугубо оценочный характер, в судебной практике отсутствует единообразный подход (см., например, определение ВАС РФ от 24.02.2011 № ВАС-11626/09 по делу № А56-6916/2008 и ВС РФ от 20.04.2015 № 306-КГ14-8948 по делу № А57-4198/2014).

ной (муниципальной) власти, которым утвержден проект планировки территории, то есть на публичную сторону.

В большинстве известных нам случаев у органов власти возникали сложности с обоснованием данных обстоятельств. Необходимость обоснования трассировки публичным субъектом также иллюстрирует тезис о том, что спор о красных линиях — это прежде всего спор о балансе публичного и частного интересов. Соответственно, если публичный интерес не доказан, то требования об оспаривании проекта планировки территории в части установления красных линий должны быть удовлетворены.

\*\*\*

Описанные выше подходы позволяют заключить, что, несмотря на общий предмет, споры о красных линиях всегда носят индивидуальный характер. В данной статье мы попытались обобщить некоторые тенденции, выявленные нами в судебной практике, имеющейся на данный момент.

Правообладателям, чьи интересы могут быть затронуты установлением красных линий при утверждении проектов планировки территории, в первую очередь можно порекомендовать проводить предварительную оценку перспектив судебного способа защиты, чтобы избежать лишних финансовых и временных расходов.

При этом, если выбрана стратегия, связанная с последующим оспариванием красных линий, целесообразно вступить в борьбу как можно раньше: желательно уже на этапе представления предложений в уполномоченный орган после официального опубликования решения о разработке проекта планировки территории (изменений в проект планировки территории), а также (обязательно!) на этапе публичных слушаний, поскольку отсутствие возражений правообладателя на данных этапах учитывается судами и может негативно повлиять на перспективы рассмотрения спора (см., например, Определение Верховного суда РФ от 21.12.2016 № 305-КГ16-17142 по делу № А41-29952/2015).

## Правообладателям, чьи интересы могут быть затронуты установлением красных линий при утверждении проектов планировки территории, в первую очередь можно порекомендовать проводить предварительную оценку перспектив судебного способа защиты, чтобы избежать лишних финансовых и временных расходов

№ Ф04-26160/2015 по делу № А46-6804/2014, Поволжского округа от 31.05.2016 № Ф06-9398/2016 по делу № А57-17009/2015, Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.08.2014 № 17АП-9339/2014-ГК по делу № А50-8382/2012). В подтверждение данного вывода суды, как правило, ссылаются на положения подп. 6 и 7 п. 3.2.1 Инструкции о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации (утверждена постановлением Госстроя России от 29.10.2002 № 150).

Важно отметить, что необходимость учета существующей застройки не выражена в законодательстве *expressis verbis*, а выводится судами с учетом общих положений градостроительного законодательства.

Восточно-Сибирского округа от 19.03.2015 № Ф02-771/2015 по делу № А19-9711/2014).

Острее всего вопрос о балансе публичного и частного интересов стоит в том случае, когда красные линии проходят только по земельному участку и не затрагивают расположенные на нем капитальные объекты (либо такой участок является незастроенным). В этом случае стороны не имеют возможности использовать приведенные выше аргументы. При рассмотрении таких споров центральное место занимает оценка негативных последствий для правообладателя.

В частности, суды оценивают, насколько существенно установлением красных линий нарушаются (ограничиваются) права и законные интересы правообладателя, и в зависимости

#### ДЛЯ КРАСНЫХ ЛИНИЙ НЕОБХОДИМО ОБОСНОВАНИЕ

При оспаривании красных линий судами также оценивается обоснование предлагаемой трассировки красных линий (см., например, постановление АС Западно-Сибирского округа от 04.10.2016 № Ф04-26160/2015 по делу № А46-6804/2014) и планов по созданию линейного объекта либо территории общего пользования, для которых выделены красные линии (см., например, постановление АС Поволжского округа от 31.05.2016 № Ф06-9398/2016 по делу № А57-17009/2015). При этом доказывание отсутствия иных вариантов размещения, а также планов по использованию данной территории возлагается на уполномоченный орган государствен-

# www.eg-online.ru

**ОПЕРАТИВНО:**  
НОВОСТИ  
ЭКОНОМИКИ,  
БУХУЧЕТА,  
НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ  
И ПРАВА

**ПОЛЕЗНО:**  
ПЕРСОНАЛЬНЫЕ  
КОНСУЛЬТАЦИИ

**АКТУАЛЬНО:**  
НОРМАТИВНЫЕ  
ПРАВОВЫЕ  
АКТЫ  
И ЗАКОНОПРОЕКТЫ

**ПОПУЛЯРНО:**  
ЗДОРОВЬЕ, КУЛЬТУРА,  
ТУРИЗМ  
И АВТОМОБИЛИ

**НАКОНЕЦ:**  
ЭЛЕКТРОННЫЙ  
АРХИВ  
ГАЗЕТЫ  
ЗА 12 ЛЕТ