

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Новосибирск

7 мая 2026 года

Судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции в составе:

председательствующего Захарова Е.И.,
судей Роженцевой Ю.В., Рукавишникова Е.А.,
при секретаре Степановой Н.А.,

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело № 3а-22/2026 по административному исковому заявлению Ращупкиной Алины Хасеновны о признании нормативных правовых актов недействующими в части с апелляционными жалобами Ращупкиной Алины Хасеновны, Ращупкиной Карины Айчановны на решение Омского областного суда от 23 января 2026 года.

Заслушав доклад судьи Роженцевой Ю.В., объяснения административного истца Ращупкиной А.Х., действующей также в интересах заинтересованного лица Ращупкиной Карины Айчановны, возражения представителя Омского городского Совета Кондакова В.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Мищенко Е.Ю., судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции

УСТАНОВИЛА:

решением Омского городского Совета от 25 июля 2007 года № 43 утвержден Генеральный план муниципального образования городской округ город Омск Омской области (далее - Генеральный план).

Решением Омского городского Совета от 30 сентября 2020 года № 255 «О внесении изменений в Решение Омского городского Совета от 25.07.2007 № 43 «Об утверждении Генерального плана муниципального образования городской округ город Омск Омской области» Генеральный план изложен в новой редакции.

Решение опубликовано в печатном издании «Третья столица» № 46 (1194) от 5 октября 2020 года.

10 декабря 2008 года Омским городским Советом принято решение № 201, которым утверждены Правила землепользования и застройки муниципального образования городской округ город Омск Омской области (далее - Правила землепользования и застройки).

Решением Омского городского Совета от 16 июня 2021 года № 318 «О внесении изменений в Решение Омского городского Совета от 10.12.2008 № 201 «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования городской округ город Омск Омской области» в Правила землепользования и застройки внесены изменения, согласно которым карта градостроительного зонирования территорий города Омска изложена в новой редакции.

Решение опубликовано в печатном издании «Третья столица» № 29 (1242) от 25 июня 2021 года.

Ращупкина А.Х. обратилась в Омский областной суд с административным исковым заявлением, в котором (с учетом уточнений) просила признать недействующими решения Омского городского Совета от 30 сентября 2020 года № 255 «О внесении изменений в Решение Омского городского Совета от 25.07.2007 № 43 «Об утверждении Генерального плана муниципального образования городской округ город Омск Омской области»», от 16 июня 2021 года № 318 «О внесении изменений в Решение Омского городского Совета от 10.12.2008 № 201 «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования городской округ город Омск Омской области»» в части установления в отношении земельного участка с кадастровым номером 55:36:140107:117, расположенного по адресу: город Омск, улица Граничная, дом 27, функциональной и территориальной зон, предназначенных для размещения объектов транспортной инфраструктуры, в обоснование заявленных требований указала, что оспариваемые нормативные правовые акты нарушают ее права как собственника земельного участка по использованию его в соответствии с видом разрешенного использования «для жилищных нужд, для размещения домов индивидуальной жилой застройки».

Решением Омского областного суда от 23 января 2026 года в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе (с учетом дополнений) административный истец Ращупкина А.Х. просит решение суда отменить и удовлетворить заявленные требования, ссылаясь на незаконность судебного акта. В обоснование доводов жалобы указывает на то, что решение принято в ее отсутствие, при этом она не была ознакомлена с материалами административного дела, тем самым были нарушены ее права как представителя несовершеннолетнего, являющегося собственником спорного земельного участка. Полагает, что судья по делу является заинтересованным лицом, отсутствие реакции суда на нарушение порядка со стороны представителя административного ответчика вызывает недоверие к объективности рассмотрения дела, кроме того, по мнению апеллянта, суд умышленно отказал в удовлетворении заявленных требований, не привлекая к участию в деле орган опеки и попечительства, тем самым нарушив права несовершеннолетнего ребенка. Также указывает на допущенные нарушения процедуры принятия оспариваемого Генерального плана, выразившиеся, в том числе в неизвещении о проведении общественных обсуждений, отсутствии разрешения органа опеки и попечительства на изменение Генерального плана, отсутствии письменного согласования проекта внесения изменений с Федеральным агентством лесного хозяйства, Министерством обороны Российской Федерации и Новосибирским Военным Лесничеством. Ссылается на то, что согласно оспариваемому Генеральному плану города Омска земельный участок, на котором расположена квартира административного истца, числится как автомобильная дорога. Вместе с тем приватизированный земельный участок не может быть принудительно переведен в статус автомобильной дороги по решению администрации города или городского Совета без согласия собственников помещений в доме. Считает, что суд формально подошел к рассмотрению дела, не проверив законность первоначального возникновения права на спорный земельный участок, факт того, входит ли он в границы планируемого размещения автодороги и красных линий в соответствии с утвержденными документами территориального планирования и(или) документацией по планировке территории. Кроме того,

указывает, что 20 января 2026 года ею было направлено в суд уточненное административное исковое заявление, в котором в качестве административных истцов были указаны она и ее дочь, но суд проигнорировал данное уточнение и вынес решение, не указав, что Ращупкина А.Х. представляет интересы несовершеннолетнего собственника земельного участка Ращупкиной К.А. Отмечает, что спорный земельный участок согласно кадастровому паспорту и свидетельству о регистрации права был предоставлен под индивидуальную жилую застройку. Из ответа мэра города Омска от 17 июня 2025 года следует, что спорный земельный участок не определяется ни в какой территориальной зоне, отнесен к территориям, предназначенным для размещения линейных объектов, земельный участок расположен в границах красных линий. Вместе с тем установление красных линий должно осуществляться с учетом существующей застройки и соответствовать сложившемуся землепользованию, в связи с чем апеллиант полагает, что вправе оспорить установление красных линий в рамках настоящего административно-правового спора. Также ссылается на ответ открытого акционерного общества «Российские железные дороги» от 29 апреля 2026 года, согласно которому информации об обращении в Западно-Сибирскую железную дорогу по вопросу согласования проекта строительства моста не найдено, при этом на земельном участке административного истца проходит кабель под землей, принадлежащий железной дороге, возле дома находится лесополоса, относящаяся к железной дороге, однако Омским городским Советом и администрацией города Омска проект Генерального плана с Западно-Сибирской железной дорогой согласован не был. Согласно Генеральному плану по земельному участку административного истца проходит троллейбусная линия и остановка в линии отвода железной дороги, однако размещение линейного объекта на частном земельном участке возможно только при соблюдении определенных условий и процедур, кроме того, из ответа мэра города Омска от 4 мая 2026 года следует, что спорный земельный участок администрацией города Омска был незаконно отнесен к автомобильной дороге.

В апелляционной жалобе заинтересованное лицо Ращупкина К.А. также просит решение суда отменить, нормативные правовые акты признать недействующими в оспариваемой административным истцом части. В обоснование доводов жалобы указывает, что является собственником квартиры и земельного участка, расположенных по адресу: город Омск, улица Граничная, дом 27, с видом разрешенного использования «для жилищных нужд, для размещения домов индивидуальной жилой застройки». Ссылаясь на ответ первого заместителя председателя Правительства Омской области от 14 мая 2025 года, из которого следует, что спорный земельный участок не определяется в какой-либо территориальной зоне, отнесен к территориям, предназначенным для размещения линейных объектов, полагает, что Генеральный план не позволяет достоверно определить местоположение земельного участка 55:36:140107:117 относительно границ населенного пункта, содержит неопределенности в части территориального планирования. Также ссылается на нарушение процедуры принятия нормативных правовых актов в части проведения публичных слушаний, о которых ее никто не уведомлял. Отмечает, что Омский городской Совет был не вправе в одностороннем порядке изменить статус приватизированного земельного участка на линейный объект, такие действия требуют соблюдение ряда правовых процедур, включая согласие собственника (или его законных представителей), органов опеки и

попечительства и соответствие градостроительным регламентам. Кроме того, апеллиант полагает, что приватизированный земельный участок, предназначенный для индивидуального жилищного строительства, не может автоматически относиться к территориям, предназначенным для размещения линейных объектов, если его вид разрешенного использования и категория земель изначально определены для жилищных нужд. Правовой статус земельного участка определяется его целевым назначением, закрепленным в документах, а также нормами земельного и градостроительного законодательства. Отнести земельный участок для индивидуального жилищного строительства к территориям для размещения линейных объектов можно только при наличии изъятия участка для государственных или муниципальных нужд, установления сервитута, добровольного согласия собственника.

С учетом обстоятельств дела и приведенных доводов судебная коллегия с учетом положений статьи 95 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации полагает возможным восстановить заинтересованному лицу, являющемуся несовершеннолетним, в интересах которого действует административный истец Ращупкина А.Х., срок на подачу апелляционной жалобы.

Относительно доводов апелляционной жалобы Ращупкиной А.Х. Омским городским Советом представлены письменные возражения, в которых он просит решение суда оставить без изменения.

В судебном заседании суда апелляционной инстанции административный истец Ращупкина А.Х., действующая также в интересах заинтересованного лица Ращупкиной К.А., доводы апелляционных жалоб поддержала, представитель Омского городского Совета Кондаков В.В. возражал против удовлетворения жалоб.

Иные лица, участвующие в деле, в заседание суда апелляционной инстанции не явились, о времени и месте рассмотрения апелляционных жалоб извещались надлежащим образом.

На основании части 1 статьи 307 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации дело рассмотрено в отсутствие неявившихся лиц.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционных жалоб и возражений на них, заслушав объяснения лиц, участвующих в судебном заседании суда апелляционной инстанции, заключение прокурора, судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции приходит к следующему.

В соответствии с пунктом 26 части 1 статьи 16, частью 1 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (здесь и далее - в редакции, действовавшей на момент принятия оспариваемых нормативных правовых актов), пунктами 1 и 3 части 3 статьи 8, частью 1 статьи 24 и частью 1 статьи 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки относится к вопросам местного значения городского округа, по которым представительный орган местного самоуправления городского округа принимает муниципальные правовые акты.

Согласно части 1 статьи 10 Устава города Омска, принятого решением Омского городского Совета от 20 сентября 1995 года № 92, Омский городской

Совет является постоянно действующим представительным выборным коллегиальным органом местного самоуправления города Омска.

В соответствии с частями 1 и 4 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации законодательство о градостроительной деятельности состоит из названного кодекса, 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 настоящему Кодексу.

По смыслу части 1 статьи 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

К документам территориального планирования муниципальных образований относятся, в частности, генеральные планы городских округов (часть 3 пункта 1 статьи 18 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Согласно пункту 8 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации правила землепользования и застройки являются документом градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений.

Составной частью правил землепользования и застройки является карта градостроительного зонирования (пункт 2 части 2 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации), содержащая границы территориальных зон (часть 4 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

В силу пункта 2 части 1 статьи 34 Градостроительного кодекса Российской Федерации границы территориальных зон устанавливаются, в том числе с учетом функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных документами территориального планирования муниципальных образований. Данная норма корреспондирует общему правилу, установленному частью 3 статьи 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации об обязательности документов территориального планирования для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений.

Из системного толкования положений пунктов 2, 5, 6, 7 и 8 статьи 1, пункта 1 части 2 статьи 33 Градостроительного кодекса Российской Федерации следует, что установление территориальных зон конкретизирует положения документов территориального планирования в целях установления правового режима использования земельных участков, не изменяя при этом параметры планируемого развития территорий, предусмотренных для соответствующей функциональной зоны. Несоответствие правил землепользования и застройки муниципального образования генеральному плану, в том числе в части картографического материала, которым устанавливаются территориальные зоны, является основанием

для рассмотрения вопроса о приведении их в соответствие с указанным документом территориального планирования.

Из материалов дела усматривается, что земельный участок с кадастровым номером 55:36:140107:117 принадлежит на праве общей долевой собственности Кабардину А.Б., Ращупкиной А.Х., Дюсенову А.Н., Ращупкиной К.А., имеет вид разрешенного использования «для жилищных нужд, для размещения домов индивидуальной жилой застройки», расположен по адресу: город Омск, улица Граничная, дом 27.

На земельном участке расположен многоквартирный жилой дом общей площадью 94,5 кв.м.

Право собственности административного истца, заинтересованных лиц Ращупкиной К.А., Дюсенова К.А. на квартиру № 3 в указанном доме зарегистрировано 26 июля 2010 года на основании договора купли-продажи от 6 июля 2010 года.

Генеральным планом (в редакции, действующей до принятия решения Омского городского Совета от 30 сентября 2020 года № 255) земельный участок с кадастровым номером 55:36:140107:117 определялся в границах функциональной зоны планируемых территорий развития города с размещением магистрали общегородского значения регулируемого движения - улица Граничная.

Согласно карте функциональных зон в составе Генерального плана (в редакции решения Омского городского Совета от 30 сентября 2020 года № 255) участок административного истца расположен в функциональной зоне транспортной инфраструктуры, в границах которой предполагается к размещению магистральная улица общегородского значения регулируемого движения, троллейбусная и трамвайная линии, велосипедная дорожка, а также транспортная развязка на разных уровнях.

В соответствии с картой градостроительного зонирования территорий города Омска, утвержденной в составе Правил землепользования и застройки (в первоначальной редакции решения Омского городского Совета от 10 декабря 2008 года № 201, а также в редакции решения Омского городского Совета от 24 марта 2010 года № 322) в отношении территории, включающей границы участка Ращупкиной А.Х., была установлена территориальная зона городского наземного транспорта ИТ2, включающая в себя участки территории города Омска, предназначенные для размещения сооружений и коммуникаций городского наземного транспорта (автомобилей, трамваев, троллейбусов) и установления санитарно-защитных зон и санитарных разрывов для таких объектов.

Решением Омского городского Совета от 16 июня 2021 года № 318 «О внесении изменений в Решение Омского городского Совета от 10.12.2008 № 201 «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования городской округ город Омск Омской области» в Правила землепользования и застройки внесены изменения, согласно которым в отношении территории, включающей границы земельного участка с кадастровым номером 55:36:140107:117 не установлена какая-либо территориальная зона, а установлены территории, предназначенные для размещения линейных объектов и (или) занятые линейными объектами (автомобильные дороги федерального, регионального или местного значения, улично-дорожная сеть).

Как верно указано судом, оспариваемые нормативные правовые акты приняты уполномоченным органом, в пределах полномочий, с соблюдением

требований законодательства к форме нормативных правовых актов и порядку официального опубликования, что сторонами не оспаривалось.

Материалы дела также свидетельствуют о том, что административный истец является субъектом отношений, регулируемых оспариваемыми нормативными правовыми актами, и полагает, что данными актами нарушены его права и законные интересы, в том числе права и законные интересы несовершеннолетнего собственника земельного участка, законным представителем которого является заявитель.

Оценивая процедуру внесения изменений в Генеральный план и Правила землепользования и застройки, суд первой инстанции нарушений порядка проведения общественных обсуждений проектов указанных нормативных правовых актов, а также порядка согласования проекта внесения изменений в Генеральный план не установил.

Проверяя нормативные правовые акты в оспариваемой части на предмет соответствия нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд каких-либо противоречий также не выявил, в связи с чем в удовлетворении заявленных Ращупкиной А.Х. требований отказал в полном объеме.

В соответствии с частью 11 статьи 24 и частью 12 статьи 31 Градостроительного кодекса Российской Федерации при подготовке генерального плана и правил землепользования и застройки в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства в обязательном порядке проводятся общественные обсуждения или публичные слушания в соответствии со статьями 5.1 и 28 настоящего Кодекса.

Частью 1 статьи 5.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что общественные обсуждения или публичные слушания, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом и другими федеральными законами, проводятся в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и с учетом положений настоящего Кодекса.

Кроме того, согласно части 8 статьи 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации проект генерального плана до его утверждения подлежит в соответствии со статьей 25 настоящего Кодекса обязательному согласованию в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Главой 4 решения Омского городского Совета от 20 июля 2005 года № 272 «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в городе Омске» и главой 5 Правил землепользования и застройки города Омска установлено, что конкретная форма проведения обсуждения вопросов градостроительной деятельности (публичных слушаний или общественных обсуждений) определяется организатором их проведения.

Судом установлено, что с учетом санитарно-эпидемиологической ситуации в 2020-2021 годах форма проведения обсуждения вопросов градостроительной деятельности была установлена в форме общественных обсуждений, исключающих проведение собраний жителей.

Так, постановлением мэра города Омска от 14 мая 2020 года № 20-пм в период 21 мая 2020 года по 2 июля 2020 года были организованы общественные обсуждения по проекту внесения изменений в Генеральный план.

Оповещение о начале общественных обсуждений опубликовано в печатном издании «Третья столица» от 21 мая 2020 года № 23 (1711), в сети «Интернет» на официальном сайте администрации города Омска, а также на специально оборудованных информационных стендах, размещенных в администрациях административных округов города.

Проект и информационные материалы к нему размещены 28 мая 2020 года в сети «Интернет» на официальном сайте администрации города Омска; экспозиция проекта проводилась с 28 мая 2020 года по 19 июня 2020 года в здании администрации города Омска, также на специально оборудованных информационных стендах администраций административных округов города Омска.

Заключение о результатах общественных обсуждений опубликовано в печатном издании «Третья столица» 2 июня 2020 года.

Постановлением мэра города Омска от 9 марта 2021 года № 14-пм в период с 19 марта 2021 года по 22 апреля 2021 года были организованы общественные обсуждения по проекту внесения изменений в Правила землепользования и застройки.

Указанное постановление опубликовано в печатном издании «Третья столица» от 11 марта 2021 года № 9 (1219), в сети «Интернет» на официальном сайте администрации города Омска, а также на специально оборудованных информационных стендах, размещенных в администрациях административных округов города Омска.

Проект и информационные материалы к нему размещены 19 марта 2021 года в сети «Интернет» на официальном сайте администрации города Омска; экспозиция проекта проводилась с 19 марта 2021 года по 14 апреля 2021 года в здании администрации города Омска, также на специально оборудованных информационных стендах администраций административных округов города Омска.

Заключение о результатах общественных обсуждений опубликовано в печатном издании «Третья столица» 22 апреля 2021 года.

Проект решения «О внесении изменений в Генеральный план муниципального образования городской округ город Омск Омской области» был внесен на рассмотрение Омского городского Совета мэром города Омска в соответствии с частью 1 статьи 14 Устава города Омска, рассмотрен на заседании комитета по вопросам градостроительства, архитектуры и землепользования 23 сентября 2020 года, по решению комитета внесен на заседание Омского городского Совета, рекомендован для принятия.

В соответствии с протоколом заседания Омского городского Совета от 30 сентября 2020 года № 40 проект указанного решения большинством голосов принят к рассмотрению в первом чтении, во втором чтении (в целом).

Проект решения «О внесении изменений в Правила землепользования и застройки муниципального образования городской округ город Омск Омской области» был внесен на рассмотрение Омского городского Совета исполняющим обязанности мэра города Омска, рассмотрен на заседании комитета по вопросам градостроительства, архитектуры и землепользования 9 июня 2021 года, по

решению комитета внесен на заседание Омского городского Совета, рекомендован для принятия.

В соответствии с протоколом заседания Омского городского Совета от 16 июня 2021 года № 49 проект указанного решения большинством голосов принят к рассмотрению в первом чтении, во втором чтении (в целом).

С учетом изложенного суд первой инстанции пришел к обоснованному суждению о том, что процедура проведения общественных обсуждений проектов внесения изменений в Генеральный план и Правила землепользования и застройки города Омска не была нарушена.

Из материалов дела усматривается, что общественные обсуждения по проектам внесения изменений в Генеральный план, Правила землепользования и застройки были организованы и проведены в установленном законом порядке, жителям города Омска была обеспечена возможность участвовать в обсуждении указанных проектов, доступ заинтересованных лиц к необходимой информации был обеспечен.

При этом действующим законодательством обязанность направления организаторов общественных обсуждений уведомления в адрес каждого заинтересованного лица о планируемых изменениях документов территориального планирования и градостроительного зонирования не предусмотрена.

Рассматривая доводы административного истца о нарушении процедуры согласования проекта внесения изменений в Генеральный план города Омска, суд исходил из следующего.

Согласно статье 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации проект Генерального плана подлежит согласованию с уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, а также региональным органом исполнительной власти в части, относящейся к их полномочиям.

Процедура согласования проекта генерального плана городского округа также была регламентирована Порядком согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования, утвержденным приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 21 июля 2016 года № 460 (далее - Порядок № 460), действовавшим до 1 марта 2026 года.

Судом установлено и подтверждается материалами дела, что общество с ограниченной ответственностью «Институт территориального планирования «Град» (далее - ООО ИТП «Град») в рамках муниципального контракта от 10 октября 2019 года № 54 выполняло работы по подготовке проекта внесения изменений в Генеральный план и Правила землепользования и застройки города Омска.

В соответствии с пунктом 1.4 Приказа № 460 проект Генерального плана для согласования с уполномоченным федеральным и региональным органами исполнительной власти был размещен в ФГИС ТП 14 февраля 2020 года.

В рамках согласительных процедур часть уполномоченных федеральных органов представили заключения о несогласии с проектом Генерального плана.

В письмах ООО ИТП «Град» от 14 апреля 2020 года № ИСХ-П-20-292, от 14 апреля 2020 года № ИСХ-П-20-364, от 8 мая 2020 года № ИСХ-РП-20-531 в адрес Министерства экономического развития Российской Федерации (далее –

Минэкономразвития России) изложены разъяснения относительно устранения замечаний и доработки материалов.

По результатам рассмотрения проекта от Минэкономразвития России поступило сводное заключение от 14 мая 2020 года № 15333-ОТ/Д27и о несогласии с проектом Генерального плана в связи с замечаниями Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – МЧС России) от 24 марта 2020 года № 43-1671-5, Министерства обороны Российской Федерации (далее – Минобороны России) от 25 марта 2020 года № 153/9/5406.

В соответствии с пунктом 3.1, 3.2 Порядка № 460 на основании постановления администрации города Омска от 26 июня 2020 года № 355-п создана согласительная комиссия.

Для урегулирования разногласий, послуживших основанием для подготовки отрицательного заключения, проектной организацией ООО ИТП «Град» проведены мероприятия по внесению изменений в графические и текстовые материалы проекта с учетом поступивших замечаний, о чем сообщено письмами администрации города Омска от 24 июля 2020 года, от 13 августа 2020 года Минэкономразвития России, МЧС России, Минобороны России.

По результатам проведенной корректировки администрацией города Омска получено письмо от Минэкономразвития России от 17 августа 2020 года № Д27и-26714 об отсутствии замечаний в части своей компетенции к представленной редакции проекта внесения изменений в Генеральный план, о согласовании проекта МЧС России в соответствии с письмом от 5 августа 2020 года № 43-6203-5 и о необходимости урегулирования разногласий с Минобороны России.

Минобороны России письмом от 20 августа 2020 года № 153/9/14860 сообщило о согласовании проекта при условии его доработки по замечаниям Федерального государственного казенного учреждения «Управление лесного хозяйства и природопользования» Министерства обороны Российской Федерации (далее - ФГКУ «УЛХиП»).

ФГКУ «УЛХиП» в письме от 17 августа 2020 года № 7/5848 сообщило о согласовании проекта Генерального плана при условии положительной позиции органов военного управления.

Замечания ФГКУ «УЛХиП» в части установления функционального зонирования земельных участков с кадастровыми номерами: 55:36:000000:824, 55:36:000000:816, 55:36:000000:342, 55:36:000000:529, были учтены ООО ИТП «ГРАД» в графических материалах. Замечания, касающиеся вопросов имущественного характера, в том числе в части передачи земельных участков в муниципальную собственность, признаны не относящимися к разработке и утверждению документа территориального планирования.

По результатам работы согласительной комиссии 21 августа 2020 года в соответствии с пунктами 3.4, 3.6 Порядка № 460 принято решение о согласовании проекта внесения изменений в Генеральный план с учетом изменений, учитывающих все замечания, явившиеся основанием для несогласия с данным проектом.

На основании части 10 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации проект внесения изменений в Генеральный план представлен мэру города Омска для принятия решения в соответствии с частью 12 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Об отработке замечаний в адрес Минобороны России дополнительно направлено письмо от 4 сентября 2020 года № ИСХ-РП-20-809.

Согласно письму Федерального агентства лесного хозяйства (далее - Рослесхоз) от 6 марта 2020 года № АВ-03-31/4509 из представленных ему материалов на согласование следовало, что проектом внесения изменений в Генеральный план не предусматривалось включение участков земель лесного фонда в границы населенного пункта город Омск, однако ФГБУ «Рослесинфорг» было проведено графическое совмещение материалов лесоустройства с границами города Омска и выявлено, что земли лесного фонда включены в границы населенного пункта.

Из приложения к указанному письму следует, что в ходе процедуры согласования выявлено пересечение земель населенных пунктов с землями лесного фонда, а именно: Городское участковое лесничество (квартал 17, выдел 24, 34) - площадь пересечения 0,02 га, Харинское участковое лесничество (квартал 19 выделы 7, 23, 24) - площадь пересечения 0,1 га. Таким образом, общая площадь пересечения составила 0,12 га.

До подготовки Минэкономразвития России сводного заключения от 14 мая 2020 года письмом от 8 мая 2020 года № ИСХ-П-20-364 ООО ИТП «Град» был подготовлен мотивированный ответ на заключение Рослесхоза о несогласии с проектом Генерального плана. В указанном письме разъяснено, что при сопоставлении материалов Генерального плана и сведений Единого государственного реестра недвижимости выявлено, что земельный участок с кадастровым номером 55:20:000000:5124, включающий квартал 19 Харинского участкового лесничества Омского лесничества, не имеет пересечений с границами населенного пункта город Омск. Земельный участок с кадастровым номером 55:20:000000:5056, включающий квартал 17 Городского участкового лесничества Омского лесничества, имеет пересечение с земельным участком с кадастровым номером 55:36:150444:111 (дата постановки на кадастровый учет 20 октября 2020 года) площадью 42,9 кв.м; данное пересечение является реестровой ошибкой согласно части 8 и 10 статьи 34 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», которую документом территориального планирования исправить невозможно.

Согласно сводному заключению от 14 мая 2020 года замечания Рослесхоза о несогласии с проектом внесения изменений в Генеральный план Минэкономразвития России признаны не относящимися к предмету согласования, предусмотренному частью 1 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

При таких обстоятельствах суд первой инстанции пришел к выводу о согласовании проекта внесения изменений в Генеральный план города Омска.

Находя правильными и мотивированными суждения суда о согласовании проекта внесения изменений в Генеральный план в 2020 году со стороны МЧС России и Минобороны России, судебная коллегия полагает ошибочными таковые относительно согласования проекта с Рослесхозом, поскольку судом не учтено следующее.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации проект генерального плана подлежит согласованию с уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном этим органом, в случае, когда

предусматривается включение в соответствии с указанным проектом в границы населенных пунктов (в том числе образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения, муниципального округа, городского округа, земельных участков из земель лесного фонда, за исключением случаев, предусмотренных частью 19 статьи 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

С учетом полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений, а также права собственности Российской Федерации на земли лесного фонда (часть 1 статьи 8 и статья 81 Лесного кодекса Российской Федерации) управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности Российской Федерации, осуществляет Российская Федерация (пункт 2 статьи 9 Земельного кодекса Российской Федерации).

Федеральное агентство лесного хозяйства осуществляет полномочия по рассмотрению проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации, генеральных планов гг. Москвы и Санкт-Петербурга, схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов и подготовку заключений в пределах своей компетенции (пункт 5.4.3 Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 года № 736).

Как указано в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 22 сентября 2023 года № 45-П, процедура согласования, предусмотренная действующим законодательством, должна учитывать особенности правового режима лесного фонда и вероятность негативного воздействия на него в случае включения соответствующих земельных участков в состав территории населенных пунктов.

Одной из целей согласования проекта генерального плана с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти является проверка соответствия его содержания в части включения в границы населенного пункта земельных участков из состава земель лесного фонда законодательству в сфере лесных отношений. Данная процедура согласования соответствует особенностям правового режима лесного фонда, вытекающим из его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом.

Включение земель лесного фонда в границы населенных пунктов существенно меняет правовое положение соответствующих земель и лесных участков как в части охраны лесов, так и в части соответствующих имущественных отношений, непосредственно затрагивая интересы Российской Федерации.

Таким образом, предполагаемое изменение территории населенного пункта путем включения в нее земель лесного фонда должно быть согласовано с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, поскольку утверждение генерального плана влечет перевод земель из одной категории в другую. В связи с этим орган местного самоуправления не вправе приступить к утверждению проекта генерального плана без положительного заключения на него. Этому корреспондирует обязанность уполномоченного федерального органа исполнительной власти отправить соответствующее заключение на направленный ему проект генерального плана в установленный законом срок.

Лесные участки из земель лесного фонда в силу прямого указания закона находятся исключительно в федеральной собственности, что обуславливает необходимость обязательного согласования проекта генерального плана

городского округа, предусматривающего включение в границы населенных пунктов, входящих в состав городского округа, земельных участков из земель лесного фонда, с уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном этим органом на основании части 8 статьи 24, пункта 2 части 1 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Как следует из материалов дела, поступивший в феврале 2020 года из Минэкономразвития России посредством ФГИС ТП проект внесения изменений в Генеральный план был рассмотрен Рослесхозом и не был им согласован (письмо от 6 марта 2020 года № АВ-03-31/4509), поскольку при рассмотрении проекта ФГБУ «Рослесинфорг» было проведено графическое совмещение земель лесного фонда с проектируемыми границами города Омск и выявлено, что земли лесного фонда площадью 0,12 га включены в границы населенного пункта, при этом обоснование включения земель лесного фонда в границы населенного пункта в проекте отсутствовало.

В мае 2020 года в Рослесхоз поступило повторное уведомление Минэкономразвития России о размещении проекта генерального плана в ФГИС ТП с письмом ООО ИТП «Град», на что Рослесхозом было сообщено, что его замечания устранены не в полном объеме и имеется включение земель лесного фонда в границы населенного пункта.

Таким образом, проект внесения изменений в Генеральный план города Омска, предусматривающий включение земель лесного фонда в границы населенного пункта площадью 0,12 га (Омское лесничество, Харинское участковое лесничество (квартал 19, выделы 7,23,24) и Городское участковое лесничество (квартал 17, выделы 24, 33)), поступивший в 2020 году в Рослесхоз, последним не был согласован.

Данные обстоятельства подтверждаются информацией Рослесхоза от 4 мая 2026 года № МК-03-28/12229.

14 мая 2020 года Минэкономразвития России подготовило сводное заключение № 15333-ОТ/Д27и о несогласии с проектом, отметив несогласие с проектом МЧС России и Минобороны России, при этом указав, что замечания Рослесхоза не относятся к предмету согласования, предусмотренному Градостроительным кодексом Российской Федерации, что с учетом установленных обстоятельств является ошибочным.

При таком положении вывод суда первой инстанции об отсутствии нарушений при согласовании проекта внесения изменений в Генеральный план города Омска не соответствует обстоятельствам дела.

Доводы стороны административного ответчика о наличии пересечений с городскими лесами, которые к землям лесного фонда не относятся, со ссылкой на информацию, предоставленную департаментом лесного хозяйства по Сибирскому федеральному округу, судебная коллегия во внимание не принимает, поскольку они опровергаются материалами дела, свидетельствующими о том, что было выявлено пересечение земель населенных пунктов именно с землями лесного фонда.

Также являются несостоятельными утверждения административного истца о необходимости согласования проекта внесения изменений в Генеральный план с органами опеки и попечительства, с открытым акционерным обществом «Российские железные дороги», поскольку законодательством в сфере градостроительной деятельности данная обязанность не предусмотрена.

Поскольку в нарушение статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации изменения в Генеральный план не были согласованы с уполномоченными органами исполнительной власти, указанное свидетельствует о нарушении процедуры его принятия и влечет признание недействующим решения Омского городского Совета от 30 сентября 2020 года № 255 «О внесении изменений в Решение Омского городского Совета от 25.07.2007 № 43 «Об утверждении Генерального плана муниципального образования городской округ город Омск Омской области» в полном объеме с даты его принятия, что следует из разъяснений, изложенных в пункте 40 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

В остальной части решение суда первой инстанции является законным и обоснованным, оснований для его отмены судебная коллегия не усматривает.

Как указывалось выше, до внесения оспариваемых изменений в Правила землепользования и застройки в отношении спорного земельного участка была установлена территориальная зона городского наземного транспорта ИТ2, включающая участки территории города Омска, предназначенные для размещения сооружений и коммуникаций городского наземного транспорта.

После внесения изменений в Правила землепользования и застройки решением Омского городского Совета от 16 июня 2021 года № 318 в отношении территории, включающей границы земельного участка с кадастровым номером 55:36:140107:117, какая-либо территориальная зона установлена не была, а были установлены территории, предназначенные для размещения линейных объектов и (или) занятые линейными объектами (автомобильные дороги федерального, регионального или местного значения, улично-дорожная сеть).

В соответствии с Генеральным планом, действующим в редакции до 30 сентября 2020 года, подлежащим применению в рассматриваемом случае в связи с признанием недействующим решения Омского городского Совета от 30 сентября 2020 года № 255, земельный участок с кадастровым номером 55:36:140107:117 определялся в границах функциональной зоны планируемых территорий развития города с размещением магистрали общегородского значения регулируемого движения - улица Граничная.

Согласно пункту 5 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относятся среди прочего дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального, городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве в границах муниципального, городского округа, организация дорожного движения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Понятие улично-дорожной сети дано в пункте 3.37 СП 42.13330.2016 «СНиП 2.07.01-89* Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» как системы объектов капитального строительства, включающей 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.

В пункте 12 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации указано, что территориями общего пользования являются территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (в том числе площади, улицы, проезды, набережные, береговые полосы водных объектов общего пользования, скверы, бульвары).

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

Приведенные законоположения позволяют сделать вывод об отнесении улично-дорожной сети городского округа к объектам местного значения (территории общего пользования, обозначенной красными линиями), а поскольку размещение объекта транспортной инфраструктуры относится к дискреции органов местного самоуправления городского округа, установление в оспариваемых Правилах землепользования и застройки соответствующей территории, предназначенной для размещения линейных объектов и (или) занятые линейными объектами (автомобильные дороги федерального, регионального или местного значения, улично-дорожная сеть), в целях отображения объектов местного значения - улично-дорожной сети, в том числе планируемой, и отображение ее границ на картах градостроительного зонирования соответствует положениям статей 9 и 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Исходя из положений градостроительного и земельного законодательства правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, инженерных и транспортных инфраструктур и иных видов). Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент. Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как и всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, сооружений (статья 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статья 85 Земельного кодекса Российской Федерации).

Согласно пункту 2 части 4 статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации действие градостроительного регламента не

распространяется на земельные участки в границах территорий общего пользования.

Из материалов дела следует, что постановлением администрации города Омска от 7 августа 2012 года № 1035-п утверждена документация по планировке некоторых частей территории муниципального образования городской округ город Омск Омской области, в том числе красные линии, отображающие границы территорий общего пользования, в том числе в отношении спорного земельного участка, что опровергает утверждения административного истца об установлении красных линий оспариваемым Генеральным планом.

Регламентация градостроительной деятельности направлена в первую очередь на обеспечение комфортной среды обитания, комплексного учета потребностей населения и территорий в развитии и необходима для согласования государственных, общественных и частных интересов в данной области в целях обеспечения благоприятных условий проживания.

В сфере градостроительных отношений приоритет публичной цели устойчивого развития территории обуславливает возможность ограничения в ходе градостроительной деятельности прав собственников и обладателей иных прав на земельные участки, расположенные на территории, правовой режим использования которой планируется изменить в соответствии с документами территориального планирования. Политика городского планирования, обустройства территории предоставляет государству более широкую свободу усмотрения, чем это имеет место при регулировании исключительно гражданских прав, в частности, посредством контролирования правового режима собственности в целях публичной пользы и всеобщего интереса.

С учетом приведенных выше обстоятельств и законодательных норм нахождение спорного земельного участка в границах территорий, предназначенных для размещения линейных объектов и (или) занятые линейными объектами (автомобильные дороги федерального, регионального или местного значения, улично-дорожная сеть), положениям части 3 статьи 9, частей 9 и 10 статьи 31, пункта 2 части 1 статьи 34 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в том числе положениям Генерального плана города Омска в редакции, действующей до 30 сентября 2020 года, не противоречит.

При таких обстоятельствах судебная коллегия соглашается с выводом суда первой инстанции об отсутствии оснований для удовлетворения требований административного истца в части признания недействующим решения Омского городского Совета от 16 июня 2021 года № 318 «О внесении изменений в Решение Омского городского Совета от 10.12.2008 № 201 «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования городской округ город Омск Омской области», поскольку не установлено несоответствие оспариваемых нормативных правовых актов законодательству, имеющему большую юридическую силу, а также нарушение указанными нормативными правовыми актами прав заявителя, так как на момент приобретения последним в собственность спорного объекта недвижимости указанный земельный участок уже находился в функциональной зоне транспортной инфраструктуры.

В силу части 3 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации новые требования, которые не были предметом рассмотрения в суде первой инстанции, не принимаются и не рассматриваются судом апелляционной инстанции.

С учетом указанной нормы судом апелляционной инстанции не подлежат рассмотрению требования, которые заявлены апеллянтами при подаче апелляционных жалоб (о взыскании компенсации морального вреда, об отмене красных линий, установлении фактов и проч.), поскольку данные требования не были предметом рассмотрения в суде первой инстанции. По указанной причине также отсутствуют основания для перехода к рассмотрению дела в порядке гражданского судопроизводства.

Иные доводы апелляционных жалоб о незаконности решения суда в части отказа в удовлетворении требований о признании недействующим решения Омского городского Совета от 16 июня 2021 года № 318 «О внесении изменений в Решение Омского городского Совета от 10.12.2008 № 201 «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования городской округ город Омск Омской области» также не свидетельствуют, поскольку основаны на неверном толковании закона.

Ссылки в апелляционной жалобе Ращупкиной А.Х. на заинтересованность судьи в исходе дела объективными доказательствами не подтверждаются, оснований полагать, что судья лично, прямо или косвенно был заинтересован в разрешении дела, не имеется.

В силу действующего административного процессуального закона право определения круга лиц, подлежащих привлечению к участию в деле, принадлежит суду. Круг лиц в настоящем споре определен судом первой инстанции исходя из предмета и основания заявленных требований, при этом в качестве заинтересованного лица к участию в деле привлечена несовершеннолетняя дочь административного истца Ращупкиной А.Х. - Ращупкина К.А., являющаяся собственником спорного земельного участка, в связи с чем неуказание в обжалуемом судебном акте на то, что Ращупкина А.Х. представляет интересы несовершеннолетнего собственника земельного участка, указанного ею в качестве административного истца в уточненном административном иске, основанием для отмены решения суда в части разрешения требований об оспаривании Правил землепользования и застройки служить не может.

Также являются несостоятельными доводы административного истца о неознакомлении ее с материалами административного дела, рассмотрении дела в ее отсутствие.

Как усматривается из материалов дела, в судебном заседании 20 января 2026 года Ращупкиной А.Х. было разъяснен порядок ознакомления с материалами дела, указанной возможностью последняя не воспользовалась. 23 января 2026 года административное дело рассмотрено в отсутствие Ращупкиной А.Х., извещенной о времени и месте судебного разбирательства, не представившей доказательств уважительности неявки в судебное заседание.

Таким образом, нарушений норм процессуального права, которые бы привели к неправильному разрешению дела в части оспаривания Правил землепользования и застройки города Омска судом не допущено.

В связи с частичной отменой решения суда от 23 января 2026 года в соответствии с положениями пункта 2 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации сообщение о принятии настоящего судебного акта подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня его вынесения в печатном издании «Третья столица».

Руководствуясь статьями 307-311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции

ОПРЕДЕЛИЛА:

решение Омского областного суда от 23 января 2026 года в части отказа в удовлетворении административного искового заявления Ращупкиной Алины Хасеновны о признании недействующим в части решения Омского городского Совета от 30 сентября 2020 года № 255 «О внесении изменений в Решение Омского городского Совета от 25.07.2007 № 43 «Об утверждении Генерального плана муниципального образования городской округ город Омск Омской области» отменить и принять в указанной части новое решение, которым признать недействующим решение Омского городского Совета от 30 сентября 2020 года № 255 «О внесении изменений в Решение Омского городского Совета от 25.07.2007 № 43 «Об утверждении Генерального плана муниципального образования городской округ город Омск Омской области» со дня его принятия.

В остальной части решение суда оставить без изменения.

Сообщение о принятии настоящего судебного акта подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня его вынесения в печатном издании «Третья столица».

На апелляционное определение могут быть поданы кассационные жалоба, представление через Омский областной суд в течение шести месяцев со дня вынесения в Восьмой кассационный суд общей юрисдикции.

Председательствующий

Судьи

Мотивированное апелляционное определение составлено 15 мая 2026 года.

