



КОПИЯ

дело № За-456/2025  
16OS0000-01-2025-000066-58

РЕШЕНИЕ  
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

город Казань

25 марта 2025 года

Верховный Суд Республики Татарстан в составе председательствующего -  
судьи Верховного Суда Республики Татарстан Каминского Э.С.,  
при секретаре – помощнике судьи Фазлутдиновой А.А.,  
с участием прокурора прокуратуры Республики Татарстан Кириллова  
Э.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по  
административному исковому заявлению Томилова Федора Вячеславовича,  
Вильданова Айрата Мунировича, Зарипова Рустема Закияновича, Вильданова  
Айдара Айратовича, Сергеева Алексея Михайловича, Санникова Игоря Алек-  
сандровича, Котельниковой Ирины Геннадьевны, Васильева Евгения Николае-  
вича, Бушмелева Владимира Олеговича, Балановского Александра Владимиро-  
вича к Нижнекамскому городскому Совету Республики Татарстан, мэру города  
Нижнекамска Республики Татарстан Муллину Р.Х. о признании не действую-  
щими отдельных положений Генерального плана муниципального образования  
«город Нижнекамск» Нижнекамского муниципального района Республики Та-  
тарстан, утвержденного решением Нижнекамского городского Совета от 12 ок-  
тября 2022 года № 42,

УСТАНОВИЛ:

решением Нижнекамского городского Совета Республики Татарстан от  
12 октября 2022 года № 42 утвержден Генеральный план муниципального обра-  
зования «город Нижнекамск» Нижнекамского муниципального района Респу-  
блики Татарстан.

Данное решение опубликовано в газете «Нижнекамская правда» от 14 ок-  
тября 2022 года № 40 (10786), а также вместе с Генеральным планом на офици-  
альном сайте Нижнекамского муниципального района 21 октября 2022 года  
<https://e-nkama.ru>.

Томилов Ф.В., являющийся собственником земельного участка с кадаст-  
ровым номером 16:30:010901:145, Вильданов А.М. - земельного участка с ка-  
дастровым номером 16:30:010901:143, Зарипов Р.З. - земельного участка с ка-  
дастровым номером 16:30:010901:141, Вильданов А.А. - земельных участков с  
кадастровыми номерами 16:30:010901:153, 16:30:010901:152, Сергеев А.М. -  
земельного участка с кадастровым номером 16:30:010901:152, Санников И.А. -

земельных участков с кадастровыми номерами 16:30:010901:493, 16:30:010901:493, Котельникова И.Г. - земельного участка с кадастровым номером 16:30:010901:148, Васильев Е.Н. - земельного участка с кадастровым номером 16:30:010901:374, Бушмелев В.О. - земельных участков с кадастровыми номерами 16:30:010901:140, 16:30:010901:146, Балановский А.В. - земельного участка с кадастровым номером 16:30:010901:147, расположенных в городе Нижнекамске, обратились в Верховный Суд Республики Татарстан с административным иском о признании Генерального плана муниципального образования «город Нижнекамск» не действующим в части установления границ принадлежащих им земельных участков функциональной зоны: зона рекреационного назначения. Нахождение спорных земельных участков в данной территориальной зоне ограничивает права административных истцов на владение и пользование принадлежащих им на праве собственности земельных участков, а также нарушает принцип равенства в связи с отнесением других земельных участков, расположенных на смежной территории, к функциональной зоне: зона застройки индивидуальными жилыми домами.

В судебном заседании представитель административных истцов Уденазаров К.Х. административное исковое заявление поддержал.

Представитель Нижнекамского городского Совета Республики Татарстан мэра города Нижнекамска Республики Татарстан Муллина Р.Х. – Иванова О.В. административный иск не признала.

Выслушав представителей административных истцов, административных ответчиков, изучив доказательства, имеющиеся в материалах дела, заслушав заключение прокурора, полагавшего административное исковое заявление не подлежащим удовлетворению, оценив нормативный правовой акт на его соответствие федеральным законам и другим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд не находит оснований для удовлетворения административного иска.

В соответствии со статьей 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», как указано в преамбуле к данному нормативному акту, в соответствии с Конституцией Российской Федерации устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления.

Пунктом 20 части 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ установлено, что к вопросам местного значения городского поселения относится, помимо прочих, утверждение генеральных планов поселения.

Аналогичная по своему содержанию норма закреплена в пункте 20 части 1 статьи 15 Закона Республики Татарстан от 28 июля 2004 года № 45-ЗРТ «О местном самоуправлении в Республике Татарстан».

Градостроительный кодекс Российской Федерации в пункте 1 части 1 статьи 8 предусматривает в числе полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности подготовку и утверждение документов территориального планирования поселений.

Согласно статье 7 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ по вопросам местного значения органами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты (часть 1).

Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации (часть 4).

В соответствии с положениями статьи 34 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, статьи 21 Закона Республики Татарстан от 28 июля 2004 года № 45-ЗРТ в структуру органов местного самоуправления входит представительный орган муниципального образования, которым в муниципальном образовании «город Нижнекамск» является городской Совет.

На основании статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, статьи 23 Закона Республики Татарстан от 28 июля 2004 года № 45-ЗРТ Нижнекамский городской Совет был вправе принять нормативный акт об утверждении Генерального плана муниципального образования «город Нижнекамск» Нижнекамского муниципального района Республики Татарстан.

Порядок подготовки и утверждения генерального плана, а также внесения в него изменений определен статьей 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно части 3 которой подготовка проекта генерального плана осуществляется в соответствии с требованиями статьи 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации и с учетом региональных и местных нормативов градостроительного проектирования, результатов публичных слушаний по проекту генерального плана, а также предложений заинтересованных лиц. При подготовке генерального плана в обязательном порядке проводятся общественные обсуждения или публичные слушания в соответствии со статьями 5<sup>1</sup> и 28 данного Кодекса (часть 11 статьи 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Обязательными приложениями к проекту генерального плана являются протоколы общественных обсуждений или публичных слушаний по указанным проектам и заключение о результатах таких общественных обсуждений или публичных слушаний (части 12, 13 статьи 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Из материалов дела следует, что постановлением Исполнительного комитета города Нижнекамска от 2 октября 2017 года № 164 принято решение о начале разработки внесения изменений в Генеральный план города Нижнекамска. Данное постановление опубликовано на официальном сайте Нижнекамского муниципального района <https://e-nkama.ru> 6 октября 2017 года.

Постановлением Мэра города Нижнекамска от 20 ноября 2018 года № 31 назначены публичные слушания в городе Нижнекамске по проекту Генерально-

го плана муниципального образования «город Нижнекамск» Нижнекамского муниципального района Республики Татарстан, которым одновременно утвержден состав комиссии по проведению публичных слушаний. Этот документ опубликован на официальном сайте Нижнекамского муниципального района <https://e-nkama.ru> 21 ноября 2018 года.

Открытые обсуждения в рамках публичных слушаний по проекту были проведены 20 декабря 2018 года в назначенное время в деревне Дмитриевке, на улице Садовая, около жилого дома № 42; деревне Ильинке, в здании магазина; 21 декабря 2018 года – в городе Нижнекамске в большом зале Дома Советов муниципального района по адресу: проспект Строителей, дом 12, о чем были составлены протоколы № 1, № 2, № 3 от указанных дат.

Заключение по результатам публичных слушаний от 21 декабря 2018 года вместе с протоколами, составленные Комиссией по проведению публичных слушаний, опубликованы в газете «Нижнекамская правда» от 11 января 2019 года № 1 (10526) и размещены на официальном сайте органов местного самоуправления Нижнекамского муниципального района <https://e-nkama.ru> 28 декабря 2018 года.

Постановлением Мэра города Нижнекамска Республики Татарстан от 15 октября 2021 года № 57 назначены публичные слушания в городе Нижнекамске по проекту Генерального плана муниципального образования «город Нижнекамск» в части размещения завода по производству биокомпонентов моторных топлив и границ населенных пунктов, которым одновременно утвержден состав комиссии по проведению публичных слушаний. Этот документ опубликован в газете «Нижнекамская правда» от 22 октября 2021 года № 41 (10736) и размещен на официальном сайте Нижнекамского муниципального района <https://e-nkama.ru> 15 октября 2021 года.

Открытые обсуждения в рамках публичных слушаний по проекту были проведены 22 ноября 2021 года в назначенное время в городе Нижнекамске в актовом зале заседаний МФЦ по адресу: улица Школьный бульвар, дом № 2А, о чем был составлен протокол № 62 от указанной даты.

Заключение по результатам публичных слушаний от 22 ноября 2021 года вместе с протоколом, составленные Комиссией по проведению публичных слушаний, размещены на официальном сайте органов местного самоуправления Нижнекамского муниципального района <https://e-nkama.ru> 22 ноября 2021 года.

Публичные слушания являются процедурой выявления коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный характер. Конституционный Суд Российской Федерации подчеркивает, что публичные слушания не являются формой осуществления власти населением, тем не менее они предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям; конечная цель такого обсуждения - выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта.

Заключение о результатах публичных слушаний по своей правовой природе не может носить ни рекомендательного, ни императивного характера, а является основанием для подготовки рекомендаций и им предшествует.

Недочеты, допущенные при проведении отдельных процедур подготовки проекта генерального плана, по мнению суда, не могут служить безусловным и достаточным основанием для признания недействующим оспариваемого нормативного правового акта, поскольку они не привели к существенному нарушению порядка принятия и утверждения указанного документа, повлиявшему на законность принятия этого нормативного правового акта.

Таким образом, оспариваемый нормативный акт принят Нижнекамским городским Советом в пределах, предоставленных ему вышеупомянутыми правовыми актами полномочий, с соблюдением порядка принятия данного нормативного правового акта, введения его в действие, в том числе правил опубликования.

Обращаясь к доводам административных истцов о неправомерном установлении и отображении на картах оспариваемого генерального плана функциональной зоны: зона рекреационного назначения на территории принадлежащих им земельных участков, суд приходит к следующему.

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 (часть 1 статьи 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Генеральный план городского поселения является одним из документов территориального планирования муниципального образования (пункт 2 части 1 статьи 18 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Пунктом 2 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что территориальное планирование, то есть планирование развития территорий, осуществляется в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения.

Функциональные зоны пунктом 5 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации определены как зоны, для которых документами территориального планирования определены границы и функциональное назначение.

В соответствии с частью 3 статьи 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации генеральный план содержит в том числе положение о территориальном планировании и карту функциональных зон поселения или городского округа.

Положение о территориальном планировании, содержащееся в генеральном плане, включает в себя параметры функциональных зон, а также сведения о планируемых для размещения в них объектах федерального значения, объектах регионального значения, объектах местного значения, за исключением ли-

нейных объектов (пункт 2 части 4 статьи 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Из системного анализа названных положений Градостроительного кодекса Российской Федерации следует, что генеральный план представляет собой основополагающий документ территориального планирования, определяющий стратегию градостроительного развития территорий и условия формирования среды жизнедеятельности, и содержит долгосрочные ориентиры их развития. При этом действующее градостроительное законодательство не содержит норм, обязывающих органы власти при принятии генерального плана городского поселения определять функциональные зоны в соответствии с фактическим использованием территории, поскольку генеральный план несет функцию определения назначения территории исходя из планов развития территории городского поселения в целом и не направлен на фиксацию существующего положения, при этом территориальное планирование должно 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 территории муниципальных образований, сохранением окружающей среды и объектов культурного наследия, улучшением инвестиционной привлекательности соответствующих территорий и тому подобное, которые могут вступать в объективное противоречие с интересами собственников и обладателей иных прав на земельные участки, что вытекает из положений статей 2, 9, 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

В силу части 12 статьи 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации утверждение в документах территориального планирования границ функциональных зон не влечет за собой изменение правового режима земель, находящихся в границах указанных зон.

Вопреки доводам административных истцов карта функциональных зон, содержащаяся в оспариваемом Генеральном плане, не включает в себя градостроительные регламенты установленной функциональной зоны, которые определяются в документе градостроительного зонирования.

Как усматривается из материалов дела, согласно выпискам из Единого государственного реестра недвижимости об основных характеристиках и зарегистрированных правах на объект недвижимости административным истцам на праве собственности принадлежат следующие земельные участки:

Томилову Ф.В. – с кадастровым номером 16:30:010901:145, расположенный по адресу: город Нижнекамск, улица Береговая, дом 62, дата регистрации права собственности 27 ноября 2013 года;

Вильданову А.М. – с кадастровым номером 16:30:010901:143, расположенный по адресу: город Нижнекамск, улица Береговая, дом 59, дата регистрации права собственности 22 ноября 2013 года;

Зарипову Р.З. – с кадастровым номером 16:30:010901:141, расположенный по адресу: город Нижнекамск, дата регистрации права собственности 27 ноября 2013 года;

Вильданову А.А., Сергееву А.М. – с кадастровым номером

16:30:010901:153, расположенный по адресу: город Нижнекамск, дата регистрации права собственности 1 июля 2022 года; а также с кадастровым номером 16:30:010901:152, расположенный по адресу: Нижнекамский муниципальный район, город Нижнекамск, дата регистрации права собственности 30 июня 2022 года;

Санникову И.А. – с кадастровыми номерами 16:30:010901:492, 16:30:010901:493, расположенные по адресу: Нижнекамский муниципальный район, город Нижнекамск, дата регистрации прав собственности 6 июля 2020 года;

Котельниковой И.Г. – с кадастровым номером 16:30:010901:148, расположенный по адресу: город Нижнекамск, улица Береговая, земельный участок 61, дата регистрации права собственности 22 ноября 2013 года;

Васильеву Е.Н. – с кадастровым номером 16:30:010901:374, расположенный по адресу: город Нижнекамск, улица Береговая, земельный участок 59В, дата регистрации права собственности 28 сентября 2017 года;

Бушмелеву В.О. – с кадастровыми номерами 16:30:010901:140, 16:30:010901:146, расположенные по адресу: город Нижнекамск, улица Береговая, земельные участки 64Б, 61А, дата регистрации прав собственности 14 августа 2020 года, 28 марта 2016 года соответственно;

Балановскому А.В. – с кадастровым номером 16:30:010901:147, расположенный по адресу: город Нижнекамск, улица Береговая, дом 59А, дата регистрации права собственности 25 ноября 2013 года.

Из карты функциональных зон Генерального плана муниципального образования «город Нижнекамск» следует, что перечисленные земельные участки относятся полностью к функциональной зоне «зона рекреационного назначения», при этом, сохраняя преемственность документов градостроительного планирования, муниципальный законодатель не изменял функциональные зоны, и на момент приобретения спорных земельных участков административными истцами они также располагались в границах аналогичной функциональной зоны.

В состав зон рекреационного назначения могут включаться зоны в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, береговыми полосами водных объектов общего пользования, а также в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом.

Участники судебного разбирательства согласились с расположением спорных земельных участков в непосредственной близости от береговой полосы водного объекта общего пользования – реки Камы (Куйбышевское водохранилище). Следовательно, включение указанной территории в функциональную зону рекреационного назначения допустимо и отвечает приведенным нормам градостроительного законодательства.

Таким образом, все спорные земельные участки были приобретены административными истцами задолго до принятия указанного выше генерального плана, располагались в функциональной зоне рекреационного назначения, а

также в соответствии с документами градостроительного зонирования в территориальной зоне рекреационного назначения и подлежали использованию только в соответствии с тем правовым режимом, который был установлен для этой зоны.

Суд, оценивая доводы о несправедливом, по мнению административных истцов, отнесении части улицы Береговая города Нижнекамска к функциональной зоне: зона застройки индивидуальными жилыми домами, принимает во внимание разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации, изложенные в пункте 28 постановления от 26 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», согласно которым суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов местного самоуправления.

При этом суд отмечает, что согласно неоднократно высказанной правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации 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.

При указанных обстоятельствах суд не усматривает несоответствия Генерального плана муниципального образования «город Нижнекамск» Нижнекамского муниципального района Республики Татарстан в оспариваемой части нормам законодательства, имеющим большую юридическую силу, а также нарушения прав административных истцов.

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.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 175 – 178, 180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

#### Р Е Ш И Л:

в удовлетворении административного искового заявления Томилова Федора Вячеславовича, Вильданова Айрата Мунировича, Зарипова Рустема Закиновича, Вильданова Айдара Айратовича, Сергеева Алексея Михайловича, Санникова Игоря Александровича, Котельниковой Ирины Геннадьевны, Васильева Евгения Николаевича, Бушмелева Владимира Олеговича, Балановского Александра Владимировича к Нижнекамскому городскому Совету Республики

Татарстан, мэру города Нижнекамска Республики Татарстан Муллину Р.Х. о признании не действующими отдельных положений Генерального плана муниципального образования «город Нижнекамск» Нижнекамского муниципального района Республики Татарстан, утвержденного решением Нижнекамского городского Совета от 12 октября 2022 года № 42, отказать.

Настоящее решение суда или сообщение о его принятии в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу подлежат опубликованию на официальном сайте Нижнекамского муниципального района Республики Татарстан <https://e-nkama.ru>, а также в газете «Нижнекамская правда».

Решение может быть обжаловано в течение месяца со дня принятия его судом в окончательной форме через Верховный Суд Республики Татарстан в Четвертый апелляционный суд общей юрисдикции.

Судья

Э.С. Каминский

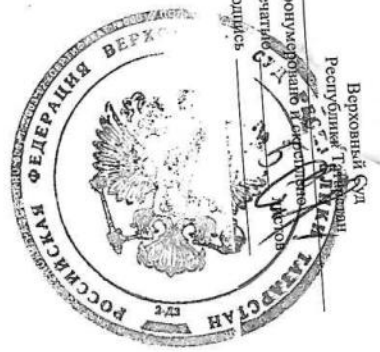
Справка: решение принято в окончательной форме 4 апреля 2025 года.

Судья

Э.С. Каминский

Решение (определение) оставлено без изменения	без изменения
определением Судебной коллегии по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от « 05 » 20 25 г.	ПОДПИСЬ СУДЬИ
Подлинник подшит в деле № 30 - 456 20 25	ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПИРАТСТВО
Верховного Суда Республики Татарстан	Ф.И.О. СУДЬИ
Секретарь Суда (судебного заседания)	20 25
<b>Мингалимова А.Р.</b>	





Варшавский ГА  
Республика Беларусь

подпись \_\_\_\_\_  
начальник \_\_\_\_\_