



дело № 3а-294/2025
16OS0000-01-2024-001163-49

РЕШЕНИЕ
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

город Казань

17 января 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 в части Правил землепользования и застройки муниципального образо-
вания «город Нижнекамск» Республики Татарстан, утвержденных решением
Нижнекамского городского Совета Республики Татарстан от 28 марта 2024 года
№ 10,

УСТАНОВИЛ:

решением Нижнекамского городского Совета Республики Татарстан от
28 марта 2024 года № 10 утверждены Правила землепользования и застройки
муниципального образования «город Нижнекамск».

Данное решение опубликовано в газете «Нижнекамская правда» от 29
марта 2024 года № 12 (10860), а также вместе с Правилами землепользования и
застройки обнародовано на официальном сайте Нижнекамского муниципально-
го района 28 марта 2024 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 16:30:010901:492, 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 Нижнекамского муниципального района обратились в Верховный Суд Республики Татарстан с административным иском о признании недействующими Правил землепользования и застройки муниципального образования «город Нижнекамск», утвержденных решением Нижнекамского городского Совета Республики Татарстан от 28 марта 2024 года № 10, полагая их несоответствующими нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, нормам земельного, градостроительного законодательства.

По мнению административных истцов, Нижнекамским городским Советом в оспариваемом документе градостроительного зонирования в границах принадлежащих им земельных участков вопреки требованиям земельного и градостроительного законодательства установлена территориальная зона: зона объектов отдыха, туризма и спорта (РЗ). 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 отношением других земельных участков, расположенных на смежной территории, к территориальной зоне: зона индивидуальной жилой застройки (Ж1).

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 административного истца, 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.

№
утв
1 ст
мес
стат
Ниж
стат
ния
зов
по
ютс
Рос
Фед
пра
нам
(час
тяб
200
пре
пал
131
Ниж
утв
ния
ки,
ите
та
тер
го
Ед
риа
чен
ны
ли
ряд
вет
тел

Пунктом 20 части 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского поселения отнесено утверждение правил землепользования и застройки.

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», а также в пункте 22 части 1 статьи 6 Устава муниципального образования «город Нижнекамск», принятого Нижнекамским городским Советом (решение от 29 июля 2020 года № 309).

Градостроительный кодекс Российской Федерации в пункте 3 части 1 статьи 8 предусматривает в числе полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности утверждение правил землепользования и застройки 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 Правил землепользования и застройки муниципального образования «город Нижнекамск».

Порядок подготовки и утверждения правил землепользования и застройки, а также внесения в них изменений определен статьями 31, 32, 33 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которым подготовка проекта правил землепользования и застройки осуществляется с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования, с учетом требований технических регламентов, сведений Единого государственного реестра недвижимости, сведений, документов, материалов, содержащихся в государственных информационных системах обеспечения градостроительной деятельности, заключения о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний и предложений заинтересованных лиц. При подготовке правил землепользования и застройки в обязательном порядке проводятся общественные обсуждения или публичные слушания в соответствии со статьями 5¹ и 28 данного Кодекса (часть 12 статьи 31 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Обязательными приложениями к

проекту правил землепользования и застройки являются протоколы общественных обсуждений или публичных слушаний по указанным проектам и заключение о результатах таких общественных обсуждений или публичных слушаний (часть 15 статьи 31 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Из материалов дела следует, что постановлением Исполнительного комитета города Нижнекамска от 31 октября 2023 года № 225 принято решение о подготовке проекта внесения изменений в Правила землепользования и застройки муниципального образования «город Нижнекамск». Данное постановление опубликовано в газете «Туган як» 3 ноября 2023 года № 43 (4399), на официальном сайте Нижнекамского муниципального района <https://e-nkama.ru> 1 ноября 2023 года.

Постановлением Мэра города Нижнекамска от 31 января 2024 года № 5 назначены публичные слушания в городе Нижнекамске по проекту «Внесение изменений в Правила землепользования и застройки муниципального образования «город Нижнекамск» Нижнекамского муниципального района Республики Татарстан», которым одновременно утвержден состав комиссии по проведению публичных слушаний. Этот документ опубликован в газете «Туган як» 9 февраля 2024 года № 5 (4412), на официальном сайте Нижнекамского муниципального района <https://e-nkama.ru> 1 февраля 2024 года.

Открытые обсуждения в рамках публичных слушаний по проекту были проведены 13 марта 2024 года в назначенное время в деревне Дмитриевка, на улице Садовая, около жилого дома № 42, в деревне Ильинка на улице Озерная около здания магазина, в поселке Биклянское Лесничество на улице Центральная около дома 3, рядом со зданием лесхоза, в городе Нижнекамске в актовом зале Дома Советов муниципального района по адресу: проспект Строителей, дом 12, о чем был составлен протокол от указанной даты.

Заключение по результатам публичных слушаний от 13 марта 2024 года составлено Комиссией по проведению публичных слушаний и опубликовано в газете «Нижнекамская правда» 22 марта 2024 года № 11 (10859), размещено на официальном сайте органов местного самоуправления Нижнекамского муниципального района <https://e-nkama.ru> 15 марта 2024 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 правил землепользования и застройки, 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 в оспариваемом документе градостроительного зонирования в границах принадлежащих им земельных участков, расположенных на улице Береговая города Нижнекамска, территориальной зоны «Зона объектов отдыха, туризма и спорта» (РЗ), суд приходит к следующему.

Регламентация градостроительной деятельности, как следует из положений статьи 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации, направлена в первую очередь на обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории, 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. Поэтому, обладая достаточно широкой дискрецией в сфере градостроительства, органы местного самоуправления при изменении правового регулирования не могут действовать произвольно без объективного и разумного обоснования, должны соблюдать баланс частных и публичных интересов, конституционные принципы справедливости, равенства, соразмерности.

Устойчивое развитие территорий заключается в обеспечении при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничении негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечении охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений (пункт 3 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Территориальное планирование - это планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения (пункт 2 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Общие положения о территориальном планировании в муниципальном образовании «город Нижнекамск» определены в Генеральном плане муниципального образования «город Нижнекамск», утвержденном решением Нижне-

камского городского Совета от 12 октября 2022 года № 42, который является основой градостроительного зонирования и планировки территорий в указанном городском поселении. При этом документы градостроительного зонирования должны соответствовать генеральному плану поселения как нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Под градостроительным зонированием в силу пункта 6 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации понимается зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов.

Документом градостроительного зонирования являются правила землепользования и застройки, которые утверждаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, и устанавливают территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок их применения и порядок внесения в них изменений (пункт 8 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

В силу прямого указания части 3 статьи 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации документы территориального планирования являются обязательными для органов государственной власти при принятии ими решений и реализации таких решений.

Требование о подготовке проекта правил землепользования и застройки с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования, указано в части 3 статьи 31 Градостроительного кодекса Российской Федерации. Данные положения корреспондируют к положениям части 1 статьи 34 этого же Кодекса, согласно которым границы территориальных зон устанавливаются с учетом функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных генеральным планом поселения (за исключением случая, установленного частью 6 статьи 18 названного кодекса), сложившейся планировки территории и существующего землепользования.

Анализ приведенного законодательства позволяет сделать вывод о том, что документы территориального планирования определяют назначение территорий для достижения целей устойчивого развития территорий, а правила землепользования и застройки разрабатываются для создания условий по ее достижению исходя из назначения территорий. Таким образом, территориальные зоны правил землепользования и застройки, устанавливая правовой режим земельных участков в градостроительных регламентах, должны соответствовать территориальному планированию, закреплённому в функциональных зонах генерального плана.

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.

Таким образом, все спорные земельные участки были приобретены административными истца задолго до принятия указанного выше генерального плана и оспариваемых правил землепользования и застройки.

В отношении вышеназванных земельных участков на карте градостроительного зонирования Правил землепользования и застройки муниципального образования «город Нижнекамск» установлена территориальная зона «зона объектов отдыха, туризма и спорта» (РЗ), что соответствует Генеральному плану муниципального образования «город Нижнекамск», в соответствии с которыми земельные участки располагаются на территории, отнесенной к функциональной зоне рекреационного назначения.

В соответствии со статьей 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации в результате градостроительного зонирования могут определяться, помимо прочих, жилые зоны, зоны рекреационного назначения, с учетом которых устанавливаются градостроительные регламенты, определяющие правовой режим земельных участков (часть 1).

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 (часть 11).

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 территориальную зону рекреационного назначения допустимо, соответствует функциональной зоне Генерального плана муниципального образования «город Нижнекамск» и отвечает приведенным нормам градостроительного законодательства.

Суд также отмечает преемственность действующего документа градостроительного зонирования поселения ранее действовавшим Правилам землепользования и застройки по отнесению территории, на которой расположены земельные участки административных истцов, к зоне рекреационного назначения.

Кроме того, обращает на себя внимание, что согласно карте градостроительного зонирования, являющейся приложением к Правилам землепользования и застройки, действующим на момент приобретения административными истцами земельных участков, данные объекты недвижимости располагались в территориальной зоне рекреационного назначения - «Зона рекреационно-ландшафтных территорий» (P1), «Зона объектов санаторно-курортного лечения, туризма и спорта» (P2). Более того, виды разрешенного использования земельных участков, принадлежащих административным истцам, не соответствуют таким видам при их расположении в территориальной зоне, относящейся к жилым.

При этом суд 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 указанных обстоятельствах суд не усматривает несоответствия Правил землепользования и застройки муниципального образования «город Нижнекамск» 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

РЕШИЛ:

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 в части Правил землепользования и застройки муниципального образования «город Нижнекамск» Республики Татарстан, утвержденных решением Нижнекамского городского Совета Республики Татарстан от 28 марта 2024 года № 10, 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 судом в окончательной форме 30 января 2025 года.

Судья

Э.С. Каминский

Решение (определение) оставлено без изменения
определением Судебной коллегии по административным
делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от
«15» 04 2025 г.

Подлинник подшит в дело
№ 3а-204

Верховного Суда Республики Татарстан
Секретарь Суда (судебного заседания)

Сабирова Л.С.



Верховный Суд
Республики Татарстан

процессуально и сфериально
печатать листов
подпись

