



**ВЕРХОВНЫЙ СУД  
РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН**

Пушкина ул., д.72/2, г. Казань,  
Республика Татарстан, 420015

Тел.: (843) 288-77-77, факс: (843) 288-77-88  
E-mail: vs.tat@sudrf.ru

25 ноября 2024 № 3а-229/2024

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

✓  
Совет Альметьевского муниципального  
района Республики Татарстан  
Ленина ул., д.39, г. Альметьевск, РТ,  
423450

Прокурор Республики Татарстан  
Кремлевская ул., д. 14, г. Казань, РТ,  
420111

ПАО «Татнефть» им В.Д. Шашина  
Ленина ул., д. 75, г. Альметьевск, РТ,  
423450

Настоящим направляется копия апелляционного определения судебной коллегии по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 30 октября 2024 года по административному делу по административному исковому заявлению Сафиуллина Рифа Васимовича к Совету Альметьевского муниципального района Республики Татарстан о признании не действующим в части Генерального плана Новоникольского сельского поселения Альметьевского муниципального района Республики Татарстан, утвержденного решением Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 26 июля 2019 года № 308.

Приложение: копия апелляционного определения на 14 л. в 1 экз.

Судья



М.М. Сафина

## ЧЕТВЕРТЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Нижний Новгород

30 октября 2024 года

Судебная коллегия по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции в составе председательствующего Бушминой А.Е.,  
судей Рогожиной Е., Савинова К.А.

при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания Швецовой Е.Д., помощником судьи Лукашовым М.В.,

рассмотрела в открытом судебном заседании с использованием системы видеоконференц-связи административное дело по административному заявлению Сафиуллина Рифа Васимовича к Совету Альметьевского муниципального района Республики Татарстан о признании не действующим в части Генерального плана Новоникольского сельского поселения Альметьевского муниципального района Республики Татарстан, утвержденного решением Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 26 июля 2019 года № 308, по апелляционной жалобе Сафиуллина Рифа Васимовича на решение Верховного Суда Республики Татарстан от 19 июля 2024 года.

Заслушав доклад судьи Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции Бушминой А.Е., объяснения представителей административного истца Сафиуллина Р.В. - Ибатулловой Н.Р., Тубальцева П.В., представителя административного ответчика Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан Крутова К.С., заключение прокурора отдела Генеральной прокуратуры Российской Федерации Дмитриева М.С., судебная коллегия по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции,

### УСТАНОВИЛА:

решением Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 26 июля 2019 года № 308 утвержден Генеральный план Новоникольского сельского поселения Альметьевского муниципального района Республики Татарстан (далее – Генеральный план). Данное решение вместе с Генеральным планом опубликовано в газете «Альметьевский вестник» 1 августа 2019 года № 32 (1127), на официальном портале правовой информации Республики Татарстан <http://pravo.tatarstan.ru> 1 августа 2019 года, Генеральный план также размещен в Федеральной государственной информационной системе территориального планирования.

В настоящее время Генеральный план действует с учетом изменений, внесенных решением Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 15 ноября 2021 года № 95, опубликованным в



газете «Альметьевский вестник» 24 ноября 2021 года № 46 (1247), в официальном портале правовой информации Республики Татарстан <http://pravo.tatarstan.ru> 24 ноября 2021 года.

Административный истец Сафиуллин Р.В обратился в Верховный Суд Республики Татарстан с вышеуказанным административным исковым заявлением о признании Генерального плана не действующим в части исключения из границ населенного пункта принадлежащих ему на праве собственности 191 земельного участка, расположенных в кадастровом квартале 16:07:230001, ссылаясь на нарушение его прав как собственника земельных участков на использование их по первоначальному назначению под индивидуальное жилищное строительство; считает необоснованным исключение земельных участков из границ населенного пункта в связи с их расположением в зонах с особыми условиями использования территорий, зонах минимальных расстояний до магистрального трубопровода, поскольку данная зона затрагивает лишь незначительную площадь земельных участков, в то время как другие земельные участки, расположенные в аналогичных зонах, из границ населенного пункта не исключены.

В обоснование заявленных требований административный истец указал, что принятое органом местного самоуправления решение об исключении земельных участков из границ населенного пункта не является единственно возможным способом соблюдения режима охраны магистральных трубопроводов; составленный до приобретения административным истцом земельного участка топографический план местности был согласован с организациями – владельцами трубопроводов; решение об изменении категории земель не обеспечено гарантиями прав административного истца; налоговые платежи за земельные участки исчисляются по ставке, определенной для земель населенных пунктов; отнесение генеральным планом земельных участков к землям сельскохозяйственного назначения не соответствует требованиям к минимальному размеру образуемого нового земельного участка данной категории.

Административный истец полагал, что была нарушена процедура принятия генерального плана в части согласования с Кабинетом Министров Республики Татарстан, порядок проведения публичных слушаний не обеспечил прав административного истца на участие в обсуждении проекта Генерального плана в связи с несвоевременным опубликованием постановления об их назначении, внесенные в Генеральный план изменения не соответствуют протоколу публичных слушаний.

Административный истец Сафиуллин Р.В. с учетом измененных административных исковых требований (т.1 л.д.162-169, т.5 л.д.54) просил суд признать недействующим в части Генеральный план Новоникольского сельского поселения Альметьевского муниципального района Республики Татарстан, утвержденный решением Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 26 июля 2019 года № 308.



Решением Верховного Суда Республики Татарстан от 19 июля 2024 года в удовлетворении административного искового заявления Сафиуллина Рифа Васимовича к Совету Альметьевского муниципального района Республики Татарстан о признании не действующим в части Генерального плана Новоникольского сельского поселения Лаишевского муниципального района Республики Татарстан, утвержденного решением Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 26 июля 2019 года № 308, - отказано.

Определением судьи Верховного Суда Республики Татарстан от 6 августа 2024 года исправлена описка, допущенная в вводной и резолютивной частях решения Верховного Суда Республики Татарстан от 19 июля 2024 года в наименование оспариваемого нормативного правового акта «Генеральный план Новоникольского сельского поселения Лаишевского муниципального района Республики Татарстан», указав правильное наименование «Генеральный план Новоникольского сельского поселения Альметьевского муниципального района Республики Татарстан».

В апелляционной жалобе административный истец просил решение Верховного Суда Республики Татарстан от 19 июля 2024 года отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении заявленных требований в полном объеме.

Также административный истец представил письменные пояснения (т.5 л.д.63-65, т.10 л.д.103, 107-146, 226-227, 228-234, 235-276, т.16 л.д.14-16).

В судебном заседании суда апелляционной инстанции представители административного истца Сафиуллина Р.В. - Ибатуллова Н.Р., Тубальцев П.В. доводы апелляционной жалоб поддержали, просили решение суда отменить, принять по делу новое решение об удовлетворении заявленных требований.

В судебном заседании суда апелляционной инстанции представитель Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан Крутов К.С., участвующий в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи, против удовлетворения апелляционной жалобы возражал.

В судебном заседании суда апелляционной инстанции прокурор отдела Генеральной прокуратуры Российской Федерации Дмитриева М.С. в заключении полагал необходимым решение Верховного Суда Республики Татарстан от 19 июля 2024 года отменить, принять по делу новое решение, которым заявленные требования удовлетворить, оспариваемый Генеральный план признать недействующим со дня принятия.

Другие лица, участвующие в деле, в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явились, о времени и месте судебного заседания извещены в соответствии с главой 9 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ).

Учитывая требования статьи 150 КАС РФ, судебная коллегия считает возможным рассмотреть дело в отсутствие не явившихся лиц.



4

Заслушав объяснения явившихся лиц, заключение прокурора отдела Генеральной прокуратуры Российской Федерации Дмитриева М.С., проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, суд апелляционной инстанции приходит к следующему.

В силу части 1 статьи 308 КАС РФ суд апелляционной инстанции рассматривает административное дело в полном объеме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционной жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления.

Положениями статей 208, 213 и 215 КАС РФ предусмотрено, что лица, в отношении которых применен нормативный правовой акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, вправе обратиться в суд с административным иском о признании такого нормативного правового не действующим полностью или в части, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Нормативный правовой акт может быть признан судом недействующим полностью или в части, если установлено его противоречие (несоответствие) иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

При рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет, в том числе, соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, при этом обязанность доказывания указанных обстоятельств возлагается на орган, организацию, должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт (части 8 и 9 статьи 213 КАС РФ).

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

Согласно пункту 20 части 1, частей 3, 4 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ), статьи 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации, утверждение генерального плана сельского поселения относится к вопросам местного значения муниципального района.

По вопросам местного значения органами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты, которые 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 (части 1 и 4 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ).



Кроме того, муниципальные правовые акты, принятые по вопросам градостроительной деятельности, не должны противоречить Градостроительному кодексу Российской Федерации (часть 4 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Аналогичная по норма содержится в части 5 статьи 15 Закона Республики Татарстан от 28 июля 2004 года № 45-ЗРТ «О местном самоуправлении в Республике Татарстан» (далее - Закон Республики Татарстан от 28 июля 2004 года № 45-ЗРТ).

К числу полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности отнесена подготовка и утверждение документов территориального планирования (пункт 1 части 1 статьи 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

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 определены как зоны, для которых документами территориального планирования определены границы и функциональное назначение (пункты 2 и 5 статьи 1 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 (часть 1 статьи 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Генеральные планы поселений относятся к документам территориального планирования муниципальных образований, которые могут являться основанием для установления или изменения границ муниципальных образований в установленном порядке; установление или изменение границ населенных пунктов, входящих в состав поселения, осуществляется в границах поселения (пункт 2 части 1, части 4 и 5 статьи 18 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Генеральный план содержит карту границ населенных пунктов, входящих в состав поселения. Материалы по обоснованию генерального плана в текстовой форме содержат перечень земельных участков, которые включаются в границы населенных пунктов, входящих в состав поселения, городского округа, или исключаются из их границ, с указанием категорий земель, к которым планируется отнести эти земельные участки, и целей их планируемого использования (пункт 3 части 3, пункт 7 части 7 статьи 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

В соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 84 Земельного кодекса Российской Федерации (в редакции, действовавшей на момент принятия



оспариваемого генерального плана) утверждение или изменение генерального плана поселения, отображающего границы населенных пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования, является установлением или изменением границ населенных пунктов.

Правообладатели земельных участков и объектов капитального строительства, если их права и законные интересы нарушаются или могут быть нарушены в результате утверждения генерального плана, вправе оспорить генеральный план в судебном порядке (часть 15 статьи 24. Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Все земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на категории, в частности, земли населенных пунктов, земли сельскохозяйственного назначения, земли лесного фонда. Указанные земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов (пункты 1 и 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации).

Таким образом, указанными положениями действующего законодательства прямо предусмотрен принцип первичности категории земель, в зависимости от которого в дальнейшем определяется их правовой режим.

Землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов. Границы городских, сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий (пункт 2 статьи 83 Земельного кодекса Российской Федерации).

Перевод земель из одной категории в другую осуществляется в отношении земель, находящихся в частной собственности иного целевого назначения (кроме земель сельскохозяйственного назначения) - органами местного самоуправления. Перевод земель населенных пунктов в земли иных категорий и земель иных категорий в земли населенных пунктов независимо от их форм собственности осуществляется путем установления или изменения границ населенных пунктов в порядке, установленном данным Кодексом и законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности. Нарушение установленного Земельным кодексом Российской Федерации, федеральными законами порядка перевода земель из одной категории в другую является основанием признания недействительными актов об отнесении земель к категориям, о переводе их из одной категории в другую (подпункт 4 пункта 1, пункт 3 статьи 8 Земельного кодекса Российской Федерации).

Правовое регулирование отношений, возникающих в связи с переводом земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в



другую, осуществляется Земельным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее Федеральный закон от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ), иными федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Установление или изменение границ населенных пунктов, а также включение земельных участков в границы населенных пунктов либо исключение земельных участков из границ населенных пунктов является переводом земель населенных пунктов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию либо переводом земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли населенных пунктов (часть 1 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ).

Исходя из положений 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 Альметьевском муниципальном районе Республики Татарстан является Совет района (статьи 5, 24 Устава муниципального образования «Альметьевский муниципальный район Республики Татарстан», принятого решением Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 22 сентября 2011 года № 116).

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, части 3 статьи 29 Устава муниципального образования «Альметьевский муниципальный район Республики Татарстан» Совет Альметьевского муниципального района был вправе утвердить оспариваемый Генеральный план и внести в него изменения.

Из материалов дела следует, что 15 января 2014 года административный истец по договору купли-продажи земельного участка № МС16-45/072-5359-ИЖС, заключенному по результатам аукционных торгов, приобрел в собственность земельный участок с кадастровым номером 16:07:230001:1461, площадью 330 450+-402,40 кв. м, местоположение установлено относительно ориентира, расположенного в границах участка, почтовый адрес ориентира: Республика Татарстан, Альметьевский муниципальный район, Новоникольское сельское поселение, с. Новоникольск, относящийся к категории земель: земли населенных пунктов, вид разрешенного использования: для жилищного строительства (т.1 л.д.25-26, 27-29, 30-32).

В 2016 году данный земельный участок был размежеван на 229 земельных участков.

1 ноября 2016 года распоряжением Исполнительного комитета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан № 51,



земельным участкам в количестве 229 штук, присвоены почтовые адреса (т.1 л.д.33-38).

В период с 8 июня 2017 года по 23 августа 2017 года административный истец продал 38 земельных участков площадью 1 000 кв. м каждый, различным физическим лицам (т.1 л.д.39-76).

6 октября 2017 года Исполнительным комитетом Альметьевского муниципального района Республики Татарстан принято постановление № 1643 «О начале разработке Генерального плана Новоникольского сельского поселения Альметьевского муниципального района Республики Татарстан». Постановление опубликовано в газете «Альметьевский вестник» 12 октября 2017 года № 43 (1030), на официальном портале правовой информации Республики Татарстан <http://pravo.tatarstan.ru> 9 октября 2017 года (т.3 л.д.167-168, т.10 л.д.225)

ГУП Республики Татарстан Головная территориальная проектно-изыскательная научно-производственная фирма «Татинвестгражданпроект» в 2018 году разработало проект Генерального плана Новоникольского сельского поселения Альметьевского муниципального района Республики Татарстан, к проекту представлены материалы по обоснованию проекта Генерального плана и пояснительная записка (т.3 л.д.170-268, т.4 л.д.105-247, т.5 л.д.1-39).

Данный проект Генерального плана согласован с Кабинетом Министров Республики Татарстан, о чем представлено заключение от 26 ноября 2018 года № 10-53/15699 (т.3 л.д.169-оборот).

13 декабря 2018 года проект Генерального плана Новоникольского сельского поселения Альметьевского муниципального района Республики Татарстан размещен в Федеральной государственной информационной системе территориального планирования (далее ФГИС ТП) (т.16 л.д.25-28).

Постановлением главы Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 28 февраля 2019 года № 22, опубликованным в газете «Альметьевский вестник» 28 февраля 2019 года № 10 (1105), на официальном портале правовой информации Республики Татарстан <http://pravo.tatarstan.ru> 28 февраля 2019 года, назначены публичные слушания по обсуждению проекта Генерального плана Новоникольского сельского поселения Альметьевского муниципального района Республики Татарстан, на 11 марта 2019 года в селе Новоникольск (т.3 л.д.269, 270-271, т.10 л.д.224).

11 марта 2019 года в селе Новоникольск проведены открытые обсуждения в рамках публичных слушаний по проекту, составлен протокол публичных слушаний (т.3 л.д.273оборот – 281).

В остальных 9 населенных пунктах Новоникольского сельского поселения публичные слушания не проводились.

10 апреля 2019 года Исполнительным комитетом Альметьевского муниципального района Республики Татарстан составлено заключение по результатам публичных слушаний, которое опубликовано в газете «Альметьевский вестник» 18 апреля 2019 года № 17(1112) (т.3 л.д.271оборот – 272, т.4 л.д.1-2).



9

Решением Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 26 июля 2019 года № 308 утвержден Генеральный план Новоникольского сельского поселения Альметьевского муниципального района Республики Татарстан (т.4 л.д.3, 4-51). На заседании Совета присутствовало 47 депутатов (установленная численность депутатов 69), решение принято единогласно (т.9 л.д.226-227).

Данное решение вместе с Генеральным планом опубликовано в газете «Альметьевский вестник» 1 августа 2019 года № 32 (1127), на официальном портале правовой информации Республики Татарстан <http://pravo.tatarstan.ru> 1 августа 2019 года (т.4 л.д.51-58, т.10 л.д.223).

Генеральный план, утвержденный решением Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 26 июля 2019 года № 308, в Федеральной государственной информационной системе территориального планирования не размещен (т.16 л.д.23-24).

В Генеральном плане разделом 2.9 «Мероприятия по изменению границ в Новоникольском сельском поселении» Положения о территориальном планировании (том 1) предусмотрено изменение границ поселка Сосновка в связи с исключением земельных участков в зоне минимально-допустимых расстояний от объектов трубопроводного транспорта. В таблице 2.9.1 приведен перечень земельных участков, исключаемых из границ поселка Сосновка, имеющих категорию земель: земли населенных пунктов, вид разрешенного использования: для индивидуальной жилой застройки; планируемая категория земель: земли сельскохозяйственного назначения, планируемый вид разрешенного использования: сельскохозяйственное использование, общей площадью 330 451 кв. м., куда вошли все 229 земельных участков, образованных административным истцом из земельного участка с кадастровым номером 16:07:230001:1461 (т.3 л.д.191, 193-209).

Таким образом, согласно Генеральному плану, утвержденному решением Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 26 июля 2019 года № 308, все 229 земельных участков, образованных административным истцом из земельного участка с кадастровым номером 16:07:230001:1461, включая 191 земельных участка, принадлежащих в настоящее время административному истцу на праве собственности, не входят в границы населенного пункта поселок Сосновка.

Государственное бюджетное учреждение «Фонд пространственных данных Республики Татарстан» в 2021 году разработало проект Генерального плана Новоникольского сельского поселения Альметьевского муниципального района Республики Татарстан (внесение изменений), положение о территориальном планировании, к проекту представлены материалы по обоснованию проекта Генерального плана, пояснительная записка, материалы по обоснованию, пояснительная записка, охрана окружающей среды (т.16 л.д.42-88).

Постановлением Главы Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 22 июня 2021 года № 57, опубликованным на



официальном сайте Альметьевского муниципального района Республики Татарстан <https://almetyevsk.tatarstan.ru>, в газете «Альметьевский вестник» 24 июня 2022 года № 24 (1225), назначены на 22 и 23 июля 2021 года публичные слушания в 9 населенных пунктах Новоникольского сельского поселения Альметьевского муниципального района (село Новоникольск, село Холодная Поляна, деревня Иштиряк, поселки Болтаево, Завод, Каменка, Малый Шуган, Поташная Поляна, Сосновка) по обсуждению проекта по внесению изменений в Генеральный план Новоникольского сельского поселения Альметьевского муниципального района (т.4 л.д.59-60, т.16 л.д.37-39, 40).

Публичные слушания проведены в соответствии с указанным объявлением 22 июля 2021 года в селах Новоникольск, Каменка, поселках Болтаево, Завод, деревне Иштиряк; 23 июля 2021 года в селах Холодная Поляна, Малый Шуган, Поташная Поляна, Сосновка, о чем составлены соответствующие протоколы собраний участников публичных слушаний. Заключение по результатам публичных слушаний опубликовано в газете «Альметьевский вестник» 5 августа 2021 года № 31 (1232) (т.4 л.д.60-73, 74-76).

Решением Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 15 ноября 2021 года № 95 в Генеральный план, утвержденный решением Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 26 июля 2019 года № 308, внесены изменения, этим же решением утверждена в новой редакции карта границ населенных пунктов, карта функциональных зон (т.4 л.д.76-100). На заседании Совета присутствовало 53 депутата (установленная численность депутатов 74), решение принято единогласно (т.9 л.д.228-229).

Данное решение опубликовано в газете «Альметьевский вестник» 24 ноября 2021 года № 46 (1247), на официальном портале правовой информации Республики Татарстан <http://pravo.tatarstan.ru> 24 ноября 2021 года (т.4 л.д.76-100, 101-104).

7 декабря 2021 года Генеральный план Новоникольского сельского поселения Альметьевского муниципального района Республики Татарстан (внесение изменений) опубликован в ФГИС ТП (т.1 л.д.134-136, т.16 л.д.23-24, 36)

Пунктом 1.12 решения Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 15 ноября 2021 года № 95 раздел Генерального плана 2.9 «Мероприятия по изменению границ в Новоникольском сельском поселении» дополнен новыми абзацами, в которых перечислены 226 земельных участки, в том числе 188 земельных участков административного истца, не включенных в границы населенного пункта Сосновка в связи с нахождением в границе зон с особыми условиями использования территорий нефтепроводов, водовода, а также с несоблюдением минимально допустимых расстояний от нефтяных скважин и несоблюдением охранных зон ВЛ. Также указывается, что Генеральным планом Новоникольского сельского поселения не предусмотрено изменение границ п. Новоникольск. Участки административного истца с кадастровыми номерами 16:07:230001:2103,



16:07:230001:2104, 16:07:230001:2105, которые ранее Генеральным планом были исключены из границ населенного пункта, в результате внесения изменений в Генеральный план остались в границах населенного пункта Сосновка (т.4 л.д.88 оборот – 89).

В суд первой инстанции административный ответчик Совет Альметьевского муниципального района Республики Татарстан представил свои возражения, согласно которым часть спорной территории находится в границах зон с особыми условиями использования территорий нефтепроводов, водовода, зоны минимально допустимых расстояний от нефтяных скважин и охранной зоны ВЛ (зона с особым режимом использования территорий охранная зона водовода ОАО «Татнефть» им. В.Д. Шашина от КНС-567 до скважин 8190, 5912, 16539 реестровый номер 16:07-6.8501; охранная зона скважин №№ 16540, 16539 НДГУ «Альметьевнефть» ОАО «Татнефть» им. В.Д. Шашина реестровый номер 16:07-6.9303, охранная зона скважин №№ 5965, 21679, 21678 НДГУ «Альметьевнефть» ОАО «Татнефть» им. В.Д. Шашина реестровый номер 16:07-6:10524; ВЛ 0,4 кВ КТП – 36510 реестровый номер 16:07-6:10881; охранная зона скважины № 5964 ОАО «Татнефть» им. В.Д. Шашина реестровый номер 16:07-6:531). Всего в охранную зону не попадают 38 земельных участков площадью примерно 40 000 кв. м. Согласно внесенным в Генеральный план изменениям 2021 года примерно 30 земельных участков общей площадью 15 000 кв. м расположены в зоне лесов (рекреационная зона). Образование анклава и включение его в границы населенного пункта влечет необходимость строительства инженерных коммуникаций к указанным земельным участкам по землям сельскохозяйственных угодий, что является нецелесообразным (т.5 л.д.75-76, 92).

Публичное акционерное общество «Татнефть» имени В.Д. Шашина представило в суд первой инстанции свой отзыв, в котором указало на частичное расположение спорной территории в зоне с особыми условиями использования территории (охранные зоны нефтепровода и водовода НДГУ «Альметьевнефть», охранная зона ЛЭП 6кВ Ф.132-06, зоны наименьших расстояний объектов обустройства нефтяного месторождения – действующих добывающих скважин №№ 5915, 21679 (оснащена ЭЦН), 16540), нагнетательных скважин №№ 21678, 5965, 16539 и нагнетательной остановленной скважины № 16541), в которых действуют ограничения по фактическому использованию и устанавливаются запреты на осуществление деятельности, которая может нарушить безопасную работу инженерной коммуникации, однако установленные предписывающими нормами запреты не связаны с установлением категорий земельных участков, установленные ограничения действуют как на землях населенных пунктов, так и на землях сельскохозяйственного назначения (т.5 л.д.101-102).

Суд учел, что особенности использования таких земельных участков регламентированы Федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности «Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности», утвержденными приказом Федеральной службы по



экологическому, технологическому и атомному надзору от 15 декабря 2001 года № 534, Правилами охраны магистральных трубопроводов, утвержденными Министерством топлива и энергетики Российской Федерации 29 апреля 1992 года, постановлением Федерального горного и промышленного надзора Российской Федерации от 22 апреля 1992 года № 9, Правилами установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года № 160.

При этом запреты осуществления деятельности на земельных участках, расположенных в таких зонах (в том числе возведения на них объектов капитального строительства), обусловлены наличием на соответствующей территории подлежащих охране объектов и действуют вне зависимости от категории земель.

Исходя из системного анализа положений пункта 2 части 1 статьи 18, пункта 2 части 3, пункта 3 части 5 статьи 23 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.

Генеральным планом муниципального образования определяется стратегия градостроительного развития, планирование территории направлено не на фиксацию существующего положения, а на развитие территории, то есть на ее возможное изменение в будущем, 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 т.п., которые могут вступать в объективное противоречие с интересами собственников и обладателей иных прав на земельные участки, что согласуется с положениями статей 2, 9 и 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

С учетом необходимости гармоничного развития территорий задача органов муниципальных образований при разработке документов территориального планирования состоит в обеспечении справедливого баланса между общественными интересами и правами частных лиц путем согласования этих прав и интересов.

Указанные цели достигаются, помимо прочего, путем создания условий для соблюдения ограничительных мер, связанных с обеспечением безопасной эксплуатации расположенных на территории поселения трубопроводов, инженерных объектов и сооружений, нефтяных скважин.



Регламенты использования зон минимально допустимых расстояний магистральных и промысловых трубопроводов (СП 36.13330.2012 «СНиП 2.05.06.85 Магистральные трубопроводы, СП 284.1325800.2016 Трубопроводы промысловые для нефти и газа. Правила проектирования и производства работ) не допускают размещения в этих зонах населенных пунктов, коллективных садов с дачными домиками, гаражей и открытых стоянок для автомобилей, отдельно стоящих зданий с массовым скоплением людей (школ, больниц, детских садов, вокзалов и т.д), и другой инфраструктуры, характерной для массовой жилой застройки. Нормативно установленные минимальные расстояния до застройки от нефтяных скважин, регламенты использования охранных зон трубопроводов, линий электропередач, включая ограничения и запреты в части возведения отдельных видов сооружений, также определяют назначение данной территории, не связанное с массовой жилой застройкой.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд указал, что градостроительная концепция развития поселения, изложенная в оспариваемом Генеральном плане, разработана с учетом особенностей спорной территории, наличия на ней объектов специального назначения, что влечет необходимость соблюдения режима их охраны и в связи с этим ограничивает возможности развития территории как части населенного пункта, в связи с чем пришел к выводу, что градостроительное решение органа местного самоуправления об исключении из границ населенного пункта территории, особенности которой не предполагают возможности массовой жилой застройки и строительства характерной для населенного пункта социальной инфраструктуры, нельзя назвать произвольным.

Исключение из границ населенного пункта Сосновка принадлежащих административному истцу земельных участков, установление на данной территории зоны, функциональное назначение которой не совпадает с намерениями административного истца, сами по себе не противоречат нормам градостроительного законодательства, а вопрос о целесообразности принятия оспариваемого акта, как разъяснено в пункте 28 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации 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» (далее Пленум Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50), суды обсуждать не вправе, поскольку это относится к исключительной компетенции органов местного самоуправления, в связи с чем по этой причине не могут служить основанием для признания Генерального плана недействующим доводы административного истца о наличии иных способов соблюдения режима охраны магистральных трубопроводов, поскольку при переводе земель населенных пунктов в земли сельскохозяйственного назначения (в отличие от перевода земель сельскохозяйственных угодий из земель сельскохозяйственного назначения в другие категории) на уполномоченные



14  
органы не возложена обязанность установить отсутствие других вариантов размещения тех или иных объектов и соблюдения режима их охраны.

Вместе с тем, доводы административного истца о необоснованном исключении из границ населенного пункта земельных участков, расположенных за пределами зон с особыми условиями использования территорий, суд отклонил, указав, что они сводятся к оценке градостроительной концепции, положенной в основу Генерального плана, данный вопрос находится в сфере компетенции административного ответчика, который ссылается на нецелесообразность образования анклавной территории в случае сохранения в границах населенного пункта этой части спорной территории, что потребовало бы проведения инженерных коммуникаций по землям сельскохозяйственных угодий.

Суд первой инстанции, проанализировав положения пункта 29 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2018 года № 50, не выявил существенных отклонений от процедуры подготовки проектов Генерального плана и внесения в него изменений, которые могли бы привести к существенному нарушению порядка их принятия и утверждения, повлиявшему на законность принятия нормативных правовых актов, и служить безусловным и достаточным основанием для исключения их из системы действующего правового регулирования.

Проверяя процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта в части согласования с Кабинетом Министров Республики Татарстан и проведения публичных слушаний, суд отметил, что во исполнение положений пункта 2 части 2 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации на проект Генерального плана получено заключение, основанное на результатах рассмотрения проекта отраслевыми органами государственной власти Республики Татарстан и согласованное Премьер-министром Республики Татарстан.

Относительно процедуры проведения публичных слушаний, суд сослался на определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2010 года 931-О-О и исходил из того, что публичные слушания, по смыслу статьи 3 Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, которым регулируется их проведение, 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.

Отклоняя доводы административного истца суд указал, что материалами дела подтверждается размещение информации о проведении публичных слушаний по проекту Генерального плана и проекту внесения в него изменений в официальных источниках опубликования муниципальных



правовых актов, средствах массовой информации, а также размещение проекта Генерального плана и проекта внесения в него изменений в открытых источниках, в том числе в ФГИС ТП, в срок, достаточный для ознакомления заинтересованных лиц с данными проектами, подготовки замечаний и предложений, реализации права на участие в публичных слушаниях, между тем недочеты, допущенные при проведении отдельных процедур подготовки проекта Генерального плана, не могут служить безусловным и достаточным основанием для признания недействующим оспариваемого нормативного правового акта, так как они не привели к существенному нарушению порядка принятия и утверждения указанного документа, повлиявшему на законность принятия этого нормативного правового акта, поскольку заключение о результатах общественных обсуждений по своей правовой природе не может носить ни рекомендательного, ни императивного характера, а является основанием для подготовки рекомендаций и им предшествует, следовательно доводы административного истца о несоответствии Генерального плана протоколу публичных слушаний не свидетельствуют о нарушении процедуры его принятия.

Судебная коллегия приходит к выводу, что судом неправильно применены нормы материального права, а выводы суда первой инстанции, изложенные в решении, не соответствуют обстоятельствам дела, в связи с чем решение подлежит отмене.

Порядок подготовки и утверждения генерального плана поселения, а также внесения в него изменений определен статьей 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которой подготовка проекта генерального плана осуществляется в соответствии с требованиями статьи 9 данного Кодекса и с учетом региональных и местных нормативов градостроительного проектирования, результатов публичных слушаний или общественных обсуждений по проекту генерального плана, а также предложений заинтересованных лиц (часть 3). При подготовке генерального плана в обязательном порядке проводятся общественные обсуждения или публичные слушания в соответствии со статьями 5.1 и 28 данного Кодекса (часть 11). 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).

Особенности организации и проведения публичных слушаний по проектам генеральных планов поселений установлены статьей 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которой публичные слушания по проектам генеральных планов поселений и по проектам, предусматривающим внесение изменений в генеральные планы поселений проводятся в каждом населенном пункте муниципального образования (часть 3).

Порядок проведения публичных слушаний по проектам генеральных планов установлен статьей 5.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации



Федерации, согласно которой в целях соблюдения права человека и благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства по проектам генеральных планов, проектам, предусматривающим внесение изменений в генеральные планы, в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и с учетом положений данного Кодекса проводятся публичные слушания, за исключением случаев, предусмотренных данным Кодексом и другими федеральными законами (часть 1). Участниками публичных слушаний по проектам генеральных планов, проектам, предусматривающим внесение изменений в генеральные планы, являются граждане, постоянно проживающие на территории, в отношении которой подготовлены данные проекты, правообладатели находящихся в границах этой территории земельных участков и (или) расположенных на них объектов капитального строительства, а также правообладатели помещений, являющихся частью указанных объектов капитального строительства (часть 2).

В соответствии с частью 5 статьи 5.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации процедура проведения публичных слушаний состоит из следующих этапов: оповещение о начале публичных слушаний; размещение проекта, подлежащего рассмотрению на публичных слушаниях, и информационных материалов к нему на официальном сайте и открытие экспозиции или экспозиций такого проекта; проведение экспозиции или экспозиций проекта, подлежащего рассмотрению на публичных слушаниях; проведение собрания или собраний участников публичных слушаний; подготовка и оформление протокола публичных слушаний; подготовка и опубликование заключения о результатах публичных слушаний.

Суд апелляционной инстанции запрашивал у административного ответчика Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан и у Главы Новоникольского сельского поселения Альметьевского муниципального района Республики Татарстан сведения о соблюдении процедуры проведения публичных слушаний при принятии и утверждении Генерального плана Новоникольского сельского поселения Альметьевского муниципального района Республики Татарстан и внесении изменений в него (т.6 л.д.19-21, т.10 л.д.147-148, 150-151).

Согласно информации, представленной палатой земельных и имущественных отношений Альметьевского муниципального района Республики Татарстан, в пункте 3 постановления главы Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 28 февраля 2019 года № 22 органам местного самоуправления Новоникольского сельского поселения Альметьевского муниципального района рекомендовано подготовить и провести публичные слушания в соответствии с действующим законодательством и в установленные данным постановлением сроки. Слушания были проведены в соответствии с пунктом 8.5 действовавшего на тот момент Положения о публичных слушаниях в Новоникольском сельском



поселении Альметьевского муниципального района Республики Татарстан, утвержденного решением Новоникольского сельского совета Альметьевского муниципального района от 23 декабря 2008 года № 77. Экспозиция проекта Генерального плана и проекта изменений Генерального плана, были размещены согласно пункту 2.3 постановления главы Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 28 февраля 2019 года № 22 в помещении исполнительного комитета Новоникольского сельского поселения по адресу с.Новоникольск, ул.Центральная, д.100. Само постановление от 28 февраля 2019 года № 22 опубликовано в газете «Альметьевский вестник» от 28 февраля 2019 года № 10. По вопросу внесения изменений экспозиция изменений в Генеральный план размещалась в местах, указанных в пункте 10 постановления главы Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 22 июня 2021 года № 24. В обоих случаях экспозиция состояла из карт и схем демонстрировавшихся всем участникам собрания. Факт того, что все земельные участки, административного истца были расположены в зоне минимально-допустимых расстояний до объектов трубопроводного транспорта или других охранных зон подтверждает содержанием проекта Положения, подготовленного ГУП Республики Татарстан Главная территориальная проектно-изыскательная научно-производственная фирма «Татинвестгражданпроект» и содержанием карты зон с особыми условиями (т.9 л.д.205-207).

Также палата земельных и имущественные отношений Альметьевского муниципального района Республики Татарстан и глава Новоникольского сельского поселения Альметьевского муниципального района Республики Татарстан представили всю имеющуюся информацию по проведению публичных слушаний по обсуждению проекта Генерального плана Новоникольского сельского поселения от 11 марта 2019 года и по внесению изменений в Генеральный план от 22 и 23 июля 2021 года (т.9 л.д.205-244, т.10 л.д.1-50, 163-215).

Согласно статье 4 Закона Республики Татарстан от 31 января 2005 года № 9-ЗРТ «Об установлении границ территорий и статусе муниципального образования «Альметьевский муниципальный район» в состав Новоникольского сельского поселения входят 10 населенных пунктов: село Новоникольск (административный центр), село Холодная Поляна, деревня Иштиряк, поселки Болтаево, Завод, Каменка, Малый Шуган, Поташная Поляна, Сосновка, Хазовка.

Судебной коллегией установлено, что в нарушение части 3 статьи 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации публичные слушания по проекту Генерального плана Новоникольского сельского поселения Альметьевского муниципального района Республики Татарстан в каждом из 10 населенных пунктов данного муниципального образования не проводились.

Напротив, согласно Постановлению главы Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 28 февраля 2019 года



№ 22, опубликованному в газете «Альметьевский вестник» 28 февраля 2019 года № 10 (1105), на официальном портале правовой информации Республики Татарстан <http://pravo.tatarstan.ru> 28 февраля 2019 года, публичные слушания по обсуждению проекта Генерального плана Новоникольского сельского поселения Альметьевского муниципального района Республики Татарстан, назначены на 11 марта 2019 года и проведены 11 марта 2019 года только в селе Новоникольск (т.3 л.д.269-271, 273оборот – 281, т.9 л.д.210оборот -211, 213оборот - 222).

В остальных девяти населенных пунктах Новоникольского сельского поселения (село Холодная Поляна, деревня Иштиряк, поселки Болтаево, Завод, Каменка, Малый Шуган, Потапная Поляна, Сосновка, Хазовка) публичные слушания по обсуждению проекта Генерального плана Новоникольского сельского поселения не были назначены и не проводились. В том числе не назначались и не проводились публичные слушания в поселке Сосновка, из границ которого были исключены земельные участки административного истца.

В нарушение порядка проведения публичных слушаний по проектам генеральных планов, установленного статьей 5.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, при принятии Генерального плана Новоникольского сельского поселения в оповещении о начале публичных слушаний отсутствовал перечень информационных материалов к проекту Генерального плана (пункт 1 части 6 статьи 5.1); отсутствовала информация о месте, дате открытия экспозиции или экспозиций проекта, подлежащего рассмотрению на публичных слушаниях, о сроках проведения экспозиции или экспозиций такого проекта, о днях и часах, в которые возможно посещение указанных экспозиции или экспозиций (пункт 3 части 6 статьи 5.1); отсутствовала информация об официальном сайте, на котором будут размещены проект, подлежащий рассмотрению на публичных слушаниях, и информационные материалы к нему (часть 7 статьи 5.1); на информационных стендах информация о проведении публичных слушаниях не распространялась (пункт 2 части 8 статьи 5.1).

Судебной коллегией установлено, что проект Генеральный план Новоникольского сельского поселения размещен 13 декабря 2018 года в ФГИС ТП (т.16 л.д.25-28), ни на каких иных Интернет-ресурсах, либо на официальном сайте Альметьевского муниципального района Республики Татарстан, в средствах массовой информации, проект Генерального плана и информационные материалы к нему не размещены, экспозиция проекта Генерального плана и информационных материалов к нему нигде не размещались, также не производилось информирование населения по вопросу, где можно ознакомиться с проектом Генерального плана и информационными материалами к нему.

Вместе с тем, такое размещение проекта Генерального плана в ФГИС ТП более чем за два месяца до оповещения о начале публичных слушаний не свидетельствует о соблюдении порядка опубликования проекта Генерального плана, поскольку в силу пункта 1 части 8 статьи 5.1 Градостроительного



кодекса Российской Федерации оповещение о начале публичных слушаний должно быть опубликовано не позднее чем за семь дней до дня размещения на официальном сайте или в информационных системах проекта, подлежащего рассмотрению на публичных слушаниях, таким образом, для соблюдения указанного порядка первоначально должно быть опубликовано оповещение о публичных слушаниях и лишь затем, не ранее чем через 7 дней после такой публикации, должен быть опубликован сам проект, подлежащий рассмотрению на публичных слушаниях.

Постановлением Главы Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 22 июня 2021 года № 57, опубликованном на официальном сайте Альметьевского муниципального района Республики Татарстан <https://almetyevsk.tatarstan.ru>, в газете «Альметьевский вестник» 24 июня 2022 года № 24 (1225), на 22 и 23 июля 2021 года назначены публичные слушания в 9 населенных пунктах Новоникольского сельского поселения Альметьевского муниципального района (село Новоникольск, село Холодная Поляна, деревня Иштиряк, поселки Болтаево, Завод, Каменка, Малый Шуган, Поташная Поляна, Сосновка) по обсуждению проекта по внесению изменений в Генеральный план Новоникольского сельского поселения Альметьевского муниципального района (т.4 л.д.59-60, т.16 л.д.37-39, 40).

Публичные слушания проведены в соответствии с указанным объявлением 22 июля 2021 года в селах Новоникольск, Каменка, поселках Болтаево, Завод, деревне Иштиряк; 23 июля 2021 года в селах Холодная Поляна, Малый Шуган, Поташная Поляна, Сосновка, о чем составлены соответствующие протоколы собраний участников публичных слушаний. Заключение по результатам публичных слушаний опубликовано в газете «Альметьевский вестник» 5 августа 2021 года № 31 (1232) (т.4 л.д.60-73, 74-76).

Вместе с тем во всех вышеперечисленных протоколах публичных слушаний от 22 и 23 июля 2021 года указано, что целью работ по разработке проекта внесения изменений в Генеральный план является разработка в части изменения границы населенного пункта п. Поташная Поляна и в части изменения границы населенного пункта п. Завод.

Таким образом, в отношении изменений границы населенного пункта Сосновка публичные слушания не проводились.

В проекте Генерального плана Новоникольского сельского поселения Альметьевского муниципального района Республики Татарстан (внесение изменений) (положение о территориальном планировании), материалах по обоснованию проекта Генерального плана, пояснительной записке указано, что целью работ по разработке проекта внесения изменений в Генеральный план является разработка в части изменения границы населенного пункта п. Поташная Поляна и в части изменения границы населенного пункта п. Завод (т.16 л.д.45, 59).

В нарушение порядка проведения публичных слушаний по проектам генеральных планов, установленного статьей 5.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, при принятии изменений Генерального



плана Новоникольского сельского поселения в оповещении о начале публичных слушаний отсутствовал перечень информационных материалов к проекту изменений Генерального плана (пункт 1 части 6 статьи 5.1); отсутствовала информация о месте, дате открытия экспозиции или экспозиций проекта, подлежащего рассмотрению на публичных слушаниях, о сроках проведения экспозиции или экспозиций такого проекта, о днях и часах, в которые возможно посещение указанных экспозиции или экспозиций (пункт 3 части 6 статьи 5.1); отсутствовала информация об официальном сайте, на котором будут размещены проект, подлежащий рассмотрению на публичных слушаниях, и информационные материалы к нему (часть 7 статьи 5.1); на информационных стендах информация о проведении публичных слушаниях не распространялась (пункт 2 части 8 статьи 5.1).

Судебной коллегией установлено, что в ФГИС ТП имеется информация о размещении 18 марта 2021 года проекта изменений Генерального плана Новоникольского сельского поселения, однако фактически проект изменений Генерального плана на ФГИС ТП для пользователей отсутствует, в данной папке содержатся уведомления об обеспечении доступа к проекту внесения изменений в генеральный план для федеральных органов исполнительной власти и государственных корпораций (по списку) и органов государственной власти Республики Татарстан (т.16 л.д.23-24,29-35).

На официальном сайте Альметьевского муниципального района Республики Татарстан, содержится информация о размещении 18 марта 2021 года проекта изменений Генерального плана (т.16 л.д.40, 41).

Вместе с тем, такое размещение проекта изменений в Генеральный план на официальном сайте Альметьевского муниципального района более чем за три месяца до оповещения о начале публичных слушаний не свидетельствует о соблюдении порядка опубликования проекта Генерального плана, поскольку в силу пункта 1 части 8 статьи 5.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации оповещение о начале публичных слушаний должно быть опубликовано не позднее чем за семь дней до дня размещения на официальном сайте или в информационных системах проекта, подлежащего рассмотрению на публичных слушаниях. Кроме того, жители не были извещены о том, что проекта изменений в Генеральный план размещен на официальном сайте Альметьевского муниципального района.

Судебная коллегия отмечает, что ни на каких иных Интернет-ресурсах или в средствах массовой информации проект изменений Генерального плана и информационные материалы к нему не размещены, экспозиция проекта изменений Генерального плана и информационных материалов к нему нигде не размещались, также не производилось информирование населения по вопросу, где можно ознакомиться с проектом изменений в Генеральный план и информационными материалами.

Доводы административного ответчика о том, что экспозиция проекта Генерального плана и проекта изменений Генерального плана, были размещены согласно пункту 2.3 постановления главы Альметьевского



муниципального района Республики Татарстан от 28 февраля 2019 года № 22 в помещении исполнительного комитета Новоникольского сельского поселения по адресу с. Новоникольск, ул. Центральная, д.100 (т.9 л.д.205-207), судебная коллегия отклоняет, поскольку каких-либо доказательств в подтверждение данных доводов в материалы дела не представлено, а в пункте 2.3 постановления главы Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 28 февраля 2019 года № 22 указано лишь место проведения публичных слушаний, без указания, что там будет открыта экспозиция (т.9 л.д.210 оборот -211). Также в постановлении главы Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 22 июня 2021 года № 57 указаны лишь места проведения публичных слушаний, без указания, что там будет открыта экспозиция (т.4 л.д.59-60).

Также не свидетельствует о соблюдении порядка проведения публичных слушаний ссылка административного ответчика на пункт 8.5 действовавшего на тот момент Положения о публичных слушаниях в Новоникольском сельском поселении Альметьевского муниципального района Республики Татарстан, утвержденного решением Новоникольского сельского совета Альметьевского муниципального района от 23 декабря 2008 года № 77 (т.9 л.д.230-233), поскольку данный пункт не соответствует вышеприведенным положениям статей 5.1, 24 и 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Перечисленные нарушения установленной процедуры принятия муниципальных нормативных правовых актов являются существенным, повлекли для административного истца и других заинтересованных лиц невозможность заблаговременно ознакомиться с проектом Генерального плана и проектом внесения в него изменений, принять участие в публичных слушаниях и довести до сведения уполномоченного органа свое мнение в отношении указанных проектов.

Как указано выше, суд первой инстанции отказывая в иске, сослался на определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2010 года 931-О-О и указал, что публичные слушания не являются формой осуществления власти населением, конечная цель такого обсуждения – выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта.

Вместе с тем в указанном определении от 15 июля 2010 года 931-О-О Конституционный Суд Российской Федерации указал, что исходя из общих принципов градостроительного законодательства, требующих обязательного учета мнения населения при принятии градостроительных решений, Градостроительный кодекс Российской Федерации предусматривает проведение публичных слушаний по ряду вопросов градостроительной деятельности с участием заинтересованных лиц, чьи законные интересы могут быть нарушены в связи с реализацией на территории, применительно к которой осуществляется подготовка проекта, того или иного градостроительного решения (статьи 24, 28, 31, 39, 40 и 46). Приведенные нормы Градостроительного кодекса Российской Федерации,



регламентирующие проведение публичных слушаний по вопросам выработки градостроительных решений, направлены на обеспечение комплексного учета интересов населения. Подобное регулирование - при том что согласно пункту 12 статьи 39 и пункту 7 статьи 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации соответствующее решение, принятое по вопросу, вынесенному на публичные слушания, может быть оспорено физическими или юридическими лицами в судебном порядке, - призвано обеспечить каждому заинтересованному лицу возможность выразить свою позицию в отношении предполагаемых градостроительных решений и гласность при их подготовке и принятии, а также учет мнения участников публичных слушаний, в том числе путем предоставления гражданам реальной возможности довести до сведения уполномоченного органа свое мнение по соответствующему вопросу.

Учитывая указанную позицию Конституционного Суда Российской Федерации, факт проведения публичных слушаний по вопросам принятия Генерального плана и внесения в него изменений, с существенным нарушением установленного законодательством порядка является достаточным подтверждением нарушения прав и законных интересов истца.

Из анализа положений статьи 5.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 28 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ публичные слушания как одна из форм участия населения в местном самоуправлении призваны к выявлению мнения населения и доведению данного мнения до представительного органа местного самоуправления.

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.

Исходя из общих принципов градостроительного законодательства, требующих обязательного учета мнения населения при принятии градостроительных решений и анализа приведенных норм градостроительного законодательства следует, что Генеральный план и изменения в него подлежат доработке в той части, в которой на публичных слушаниях или в заключении о результатах публичных слушаний высказаны предложения и замечания.

Однако, в нарушение приведенных положений проект Генерального плана и изменения в него приняты с существенными нарушениями порядка проведения публичных слушаний и процедуры их принятия, что является основанием для признания Генерального плана недействующим.

Как следует из положений статьи 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации регламентация градостроительной деятельности направлена 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.

Обладая достаточно широкой дискрецией в сфере градостроительства, органы местного самоуправления при изменении правового регулирования не могут действовать произвольно без объективного и разумного обоснования и должны, учитывая соответствующие финансово-экономические возможности, соблюдать баланс частных интересов граждан и публичных интересов муниципального образования, конституционные принципы справедливости, равенства, соразмерности, которые, как указывал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, предполагая сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм.

В данном случае изменение границ населенного пункта поселок Сосновка в связи с исключением земельных участков, влекущее за собой ограничение на неопределенный срок прав административного истца, являющегося собственником 191 земельного участка, и иных заинтересованных лиц, должно иметь разумное и объективное обоснование, основанное на анализе баланса частных и публичных интересов; с соблюдением конституционных принципов, которые предполагают сохранение разумной стабильности правового регулирования, иначе, оно являлось бы произвольным.

Вместе с тем, судебная коллегия полагает, что административным ответчиком не представлено доказательств соблюдения указанных принципов при принятии оспариваемых нормативных правовых актов.

Статьей 104 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что зоны с особыми условиями использования территорий (далее также ЗОУИТ) устанавливаются в том числе в целях защиты жизни и здоровья граждан; безопасной эксплуатации объектов транспорта, связи, энергетики, объектов обороны страны и безопасности государства; охрана окружающей среды (подпункты 1, 2, 4 пункта 1). В указанных целях в границах ЗОУИТ устанавливаются ограничения использования земельных участков, и ограничивают или запрещают размещение и (или) использование расположенных на таких земельных участках объектов недвижимого имущества и (или) ограничивают или запрещают использование земельных участков для осуществления иных видов деятельности, которые несовместимы с целями установления зон с особыми условиями использования территорий (пункт 2).

Исходя из положений статьи 105 Земельного кодекса Российской Федерации могут быть установлены, в том числе, следующие виды ЗОУИТ:

3) Охранная зона объектов электроэнергетики (объектов электросетевого хозяйства и объектов по производству электрической энергии);



6) охранный зона трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов, нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов);

7) охранный зона линий и сооружений связи;

13) водоохранная зона;

25) зона минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов).

Как указано выше, в Генеральном плане разделом 2.9 «Мероприятия по изменению границ в Новоникольском сельском поселении» Положения о территориальном планировании (том 1) предусмотрено изменение границ поселка Сосновка в связи с исключением земельных участков в зоне минимально-допустимых расстояний от объектов трубопроводного транспорта. В таблице 2.9.1 приведен перечень земельных участков, исключаемых из границ поселка Сосновка, имеющих категорию земель: земли населенных пунктов, вид разрешенного использования: для индивидуальной жилой застройки; планируемая категория земель: земли сельскохозяйственного назначения, планируемый вид разрешенного использования: сельскохозяйственное использование, общей площадью 330 451 кв. м., куда вошли все 229 земельных участков, образованных административным истцом из земельного участка с кадастровым номером 16:07:230001:1461 (т.3 л.д.191, 193-209, т.4 л.д.22, 24-40а).

В Генеральном плане в разделе 2.5 «Мероприятия по развитию жилищной инфраструктуры» указано, что на территории п. Сосновка имеются отводы под жилищное строительство, частично расположены в зоне минимально-допустимых расстояний до объектов трубопроводного транспорта и в санитарно-защитных зонах объектов нефтедобычи. Территории свободные от ограничений предлагаются к освоению (т.3 л.д.178, т.4 л.д.10-оборот).

Аналогичные положения содержатся в материалах по обоснованию проекта Генерального плана 2018 года, пояснительная записка (т.4 л.д.156, 158-174).

В разделе материалы по обоснованию, том 3, пояснительная записка, охрана окружающей среды (т.5 л.д.1-39), описаны 12 ЗОУИТ, находящихся на территории Новоникольского сельского поселения, в том числе зоны минимально - допустимых расстояний магистральных трубопроводов (3.2), охранные зоны инженерных коммуникаций - охранные зоны трубопроводов и охранные зоны линий электропередач (3.5) (т.5 л.д.14, 16-18, 25).

Пунктом 1.12 решения Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 15 ноября 2021 года № 95 раздел Генерального плана 2.9 «Мероприятия по изменению границ в Новоникольском сельском поселении» дополнен новыми абзацами, в которых перечислены 226 земельных участки, в том числе 188 земельных участков административного истца, не включенных в границы населенного пункта Сосновка в связи с нахождением в границе зон с особыми условиями использования территорий нефтепроводов, водовода, а также с несоблюдением минимально допустимых



расстояний от нефтяных скважин и несоблюдением охранных зон ВЛ. Также указывается, что Генеральным планом Новоникольского сельского поселения не предусмотрено изменение границ п. Новоникольск. Участки административного истца с кадастровыми номерами 16:07:230001:2103, 16:07:230001:2104, 16:07:230001:2105, которые ранее Генеральным планом были исключены из границ населенного пункта, в результате внесения изменений в Генеральный план остались в границах населенного пункта Сосновка (т.4 л.д.88 оборот – 89).

Аналогичные положения содержатся в материалах по обоснованию проекта изменений Генерального плана 2021 года, пояснительной записке (т.16 л.д.64-66).

В разделе материалы по обоснованию, пояснительная записка, охрана окружающей среды (т.16 л.д.72-73), описаны 15 ЗОУИТ, находящихся на территории Новоникольского сельского поселения, в том числе зоны минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов (6.3), охранные зоны магистральных и промысловых трубопроводов (6.4), охранный зона линий сооружений связи (6.6) (т.16 л.д.81-85).

В разделе 6.4 «Охранные зоны магистральных и промысловых трубопроводов» указано, что охранные зоны магистральных трубопроводов, охранные зоны промысловых трубопроводов, охранные зоны некоторых нефтяных скважин поставлены на кадастровый учет.

Таким образом, из материалов дела следует, что первоначально при утверждении проекта Генерального плана решением Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 26 июля 2019 года № 308, основанием для исключения земельных участков из границ поселка Сосновка явилось их нахождение в зоне минимально-допустимых расстояний от объектов трубопроводного транспорта.

В дальнейшем при внесении изменений в Генеральный план в 2021 году было изменено основание для невключения земельных участков в границы населенного пункта Сосновка в связи с нахождением земельных участков в границе зон с особыми условиями использования территорий нефтепроводов, водовода, а также с несоблюдением минимально допустимых расстояний от нефтяных скважин и несоблюдением охранных зон ВЛ.

Регламенты использования указанных ЗОУИТ приведены в таблицах в разделе материалы по обоснованию, пояснительная записка, охрана окружающей среды.

Действительно, в зоне минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов) не допускается размещение населенных пунктов (СП 36.13330.2012 «СНиП 2.05.06-85\*. Магистральные трубопроводы»).

Вместе с тем иные ЗОУИТ, в которых расположены спорные земельные участки, не исключают нахождение земельных участков в населенных пунктах.



Согласно информации, представленной публично-правовой компанией «Роскадастр» на запрос суда апелляционной инстанции, 229 земельных участков, исключенных из границ населенного пункта поселка Сосновка, не располагаются в границах зон минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов), из указанных участков 137 участков находятся в 11 различных ЗОУИТ, остальные 92 земельных участка в каких-либо ЗОУИТ не располагаются (т.10 л.д.153-162).

Аналогичную информацию предоставило ОАО «Татнефть» им. В.Д. Шашина (т.10 л.д.76-102).

Кроме того, согласно ответам ОАО «Татнефть» им. В.Д. Шашина перечисленные 229 земельных участков не находятся в границах минимально допустимых расстояний магистральных трубопроводов ПАО «Татнефть»; трубопроводы ПАО «Татнефть», пересекающие указанные земельные участки, являются промысловыми (т.16 л.д.19-20, 21-22).

Административный ответчик в возражения, представленных в суд также указал, что часть спорной территории находится в границах зон с особыми условиями использования территорий нефтепроводов, водовода, зоны минимально допустимых расстояний от нефтяных скважин и охранной зоны ВЛ, всего в охранную зону не попадают 38 земельных участков площадь (т.5 л.д.75-76, 92).

Судебная коллегия критически относится к данным доводам административного ответчика о количестве участков не попадающих в ЗОУИТ, поскольку эти данные противоречат сведениям, представленным публично-правовой компанией «Роскадастр», выпискам из ЕГРН, сведениям, представленным АО «Татнефть» им. В.Д. Шашина (т.10 л.д.51-75, 76-102, 153-162, тома 11-15), а кроме того административный ответчик не представил доказательств достоверности представленных им сведений.

При таких обстоятельствах с выводами суда первой инстанции о том, что нельзя назвать произвольным градостроительное решение органа местного самоуправления об исключении из границ населенного пункта территории, особенности которой не предполагают возможности массовой жилой застройки и строительства характерной для населенного пункта социальной инфраструктуры, судебная коллегия не может согласиться, поскольку административный ответчик не представил достоверных сведений о том, какие земельные участки находятся в зоне минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов), а также не представил доказательств недопустимости нахождения в границах населенного пункта земельных участков с ЗОУИТ нефтепроводов, водовода, охранных зон ВЛ.

Доводы административного ответчика, указанные в возражениях, о нецелесообразности образования анклавной территории в случае сохранения в границах населенного пункта части спорной территории, что потребовало бы проведения инженерных коммуникаций по землям сельскохозяйственных



угодий, не могут быть приняты во внимание, поскольку такое основание для исключения земельных участков из границ населенного пункта не указывалось разработчиками проекта Генерального плана и проекта внесения изменений в него, а кроме того, как указано выше, административный ответчик не представил доказательств того, какие земельные участки находятся в зоне минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов).

Согласно разъяснениям, содержащимся в пунктах 29, 40 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 № 50, акты, имеющие нарушения порядка принятия и введения в действие, свидетельствующие об отсутствии у них юридической силы, не влекут правовых последствий и не могут регулировать соответствующие правоотношения независимо от выявления указанных нарушений в судебном порядке. Установив такие нарушения, суд принимает решение о признании оспариваемого акта не действующим полностью (в том числе и при оспаривании в суд его отдельных положений), как не имеющего юридической силы с момента его принятия, вывод о чем должен содержаться в резолютивной части судебного акта.

Судебная коллегия приходит к выводу о существенном нарушении процедуры публичных слушаний при принятии оспариваемого нормативного правового акта, кроме того в данном случае изменение границ населенного пункта поселок Сосновка в связи с исключением всех земельных участков административного истца является произвольным, не имеет объективного обоснования, не основано на справедливом балансе между общественными интересами и правами частных лиц.

Поскольку судом неправильно применены нормы материального права, а выводы суда первой инстанции, изложенные в решении, не соответствуют обстоятельствам дела, то решение суда подлежит отмене, с принятием нового решения об удовлетворении заявленных требований.

Из уточненного административного заявления и пояснений представителей административного истца в суде первой и апелляционной инстанции, следует, что административный истец оспаривает Генеральный план как в первоначальной редакции, утвержденной решением Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 26 июля 2019 года № 308, так и в последующей редакции с учетом изменений, внесенных решением Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 15 ноября 2021 года № 95

В абзаце третьем пункта 27 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 разъяснено, что если иное не указано в резолютивной части решения суда, то признание судом недействующими основных нормативных положений означает признание недействующими положений нормативных правовых актов, которыми в основные нормативные положения внесены изменения и (или) дополнения.



С учетом положений статьи 215 КАС РФ и разъяснений, содержащих в пункте 40 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50, оспариваемые нормы подлежат признанию не действующими со дня принятия.

Сообщение о принятии настоящего определения подлежит опубликованию в официальном издании органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, уполномоченной организации или должностного лица, в котором были опубликованы или должны были быть опубликованы оспоренный нормативный правовой акт или его отдельные положения.

Судебная коллегия по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции, руководствуясь статьями 309, 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

### ОПРЕДЕЛИЛА:

решение Верховного Суда Республики Татарстан от 19 июля 2024 года отменить.

Принять по делу новое решение, которым административные иски требования Сафиуллина Рифа Васимовича удовлетворить.

Признать недействующим со дня принятия Генеральный план Новоникольского сельского поселения Альметьевского муниципального района Республики Татарстан, утвержденный решением Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 26 июля 2019 года № 308.

Определение суда апелляционной инстанции вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в соответствии с главой 35 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в кассационном порядке в течение шести месяцев в Шестой кассационный суд общей юрисдикции (г. Самара) через Верховный Суд Республики Татарстан.

Мотивированное апелляционное определение составлено 12 ноября 2024 г.

Председательствующий

