

РЕШЕНИЕ
Именем Российской Федерации

26 декабря 2016 года

г. Тверь

Тверской областной суд в составе:

председательствующего судьи Парфеновой Т.В.,
при секретаре судебного заседания Коршуновой Е.А.
с участием:

прокурора Филипповой В.М.,

административных истцов Балакиревой Г.И., Подобуевой Г.А.,
Майоровой Н.В., Рыбаковой Н.И., Полищука В.К. и представителя
административных истцов Фролова А.А.,представителя административного ответчика – Совета депутатов
Заволжского сельского поселения Калининского района Тверской области
Семакова А.А.,рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по
административному иску Полищука В.К., Балакиревой Г.И., Друговой Е.А.,
Подобуевой Г.А., Майоровой Н.В., Рыбаковой Н.И., Фроловой Е.А. об
оспаривании нормативного правового акта,

установил:

Решением Совета депутатов Заволжского сельского поселения
Калининского района Тверской области от 23 июля 2013 года № 20 «Об
утверждении нормативно-правового документа «Правила землепользования
и застройки Заволжского сельского поселения Калининского района
Тверской области» утверждены Правила землепользования и застройки
Заволжского сельского поселения Калининского района Тверской области
(Приложение к решению).

Данное решение обнародовано путем размещения на информационном
стенде в здании Администрации сельского поселения в период
с 24 июля 2013 года по 05 августа 2013 года, а также на официальном сайте
муниципального образования.

Пунктом 1 решения Совета депутатов Заволжского сельского
поселения Калининского района Тверской области от 03 ноября 2016 года
№ 86 «Об утверждении документа градостроительного зонирования
«Внесение изменений в Правила землепользования и застройки Заволжского
сельского поселения Калининского района Тверской области» постановлено
утвердить документ градостроительного зонирования «Внесение изменений
в Правила землепользования и застройки Заволжского сельского поселения
Калининского района Тверской области (Приложение к решению).

Решение Совета депутатов Заволжского сельского поселения
Калининского района Тверской области от 23 июля 2013 года № 20 признано
утратившим силу в части, противоречащей настоящему решению (пункт 2
решения).

Указанное решение обнародовано путем размещения на информационном стенде в здании Администрации сельского поселения в период с 03 ноября 2016 года по 14 ноября 2016 года, а также на официальном сайте муниципального образования.

Жители муниципального образования «Заволжское сельское поселение» Калининского района Тверской области - Балакирева Г.И., Подобуева Г.А., Другова Е.А., Полищук В.К.; Майордова Н.В., Рыбакова Н.И. Фролова Е.А. обратились в суд с административным иском о признании решения Совета депутатов Заволжского сельского поселения Калининского района Тверской области от 23 июля 2013 года № 20 недействующим с момента принятия.

В обоснование заявленных требований административные истцы указали, что оспариваемое решение органа местного самоуправления не было опубликовано, а его обнародование произведено на основании противоречащего части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации полпункта 1 пункта 1.2 статьи 39.1 Устава в предыдущей редакции, который Полищук В.К. оспаривал в судебном порядке, однако определением Тверского областного суда от 29 апреля 2016 года его требования были оставлены без рассмотрения.

Разработка Правил землепользования и застройки Заволжского сельского поселения Калининского района Тверской области (далее Правила) произведена с нарушением процедуры, установленной статьями 28, 31, 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации. Граждане поселения о подготовке данного документа проинформированы не были.

В основу Правил землепользования и застройки был положен Генеральный план поселения, устанавливающий границы населенных пунктов. Между тем, решение Совета депутатов Заволжского сельского поселения от 22 августа 2011 года № 19 «Об утверждении Генерального плана поселения» признано недействующим вступившим в законную силу решением Калининского районного суда Тверской области от 26 ноября 2015 года. Следовательно, документ территориального планирования поселения и карты границ населенных пунктов утратили свою актуальность.

В соответствии с оспариваемыми Правилами в границах охранной зоны историко-культурного заказника «Дудневский» было незаконно сформировано и передано в частную собственность двадцать земельных участков, где ведется вырубка леса и осуществляется строительство, не связанное с охраной заказника.

В районе некоторых населенных пунктов к зоне сельскохозяйственного назначения отнесена часть земель лесного фонда.

Без учета требований Водного кодекса Российской Федерации в границы населенных пунктов включены земли сельскохозяйственного назначения в водоохраных зонах водных объектов.

Кроме того, при увеличении территории населенных пунктов за счет земель сельскохозяйственного назначения не были учтены мощности сетей

Тверской области, Администрации муниципального образования «Заволжское сельское поселение» Калининского района Тверской области, надлежащим образом извещенные о месте и времени рассмотрения дела, в судебное заседание не явились.

Выслушав участвующих в деле лиц, исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Филипповой В.М. о наличии оснований для удовлетворения административных исковых требований, суд приходит к следующим выводам.

В силу части 1 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

В соответствии с пунктом 8 статьи 1, пунктом 3 части 1 статьи 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации правила землепользования и застройки являются документом градостроительного зонирования, утверждаемым нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений.

Статьей 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации определены цели разработки правил землепользования и застройки, в том числе: создание условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия; создание условий для планировки территорий муниципальных образований; обеспечение прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства; создание условий для привлечения инвестиций.

Процедура подготовки и утверждения проекта правил землепользования и застройки, установленная статьями 31-32 Градостроительного кодекса Российской Федерации, предусматривает в том числе: принятие главой местной администрации решения о подготовке проекта правил, опубликование сообщения о принятии такого решения (части 5, 7 статьи 31) и проведение публичных слушаний по проекту продолжительностью не менее двух и не более четырех месяцев со дня опубликования такого проекта (части 12, 13 статьи 31).

Протоколы публичных слушаний по указанному проекту и заключение о результатах таких публичных слушаний являются обязательными приложениями к проекту правил землепользования и застройки (часть 15 статьи 31, часть 1 статьи 32).

инженерного обеспечения, а в населенных пунктах не были предусмотрены общественно-деловые зоны.

В ходе судебного разбирательства административные истцы дополнительно заявили требование о признании недействующим решения Совета депутатов поселения от 03 ноября 2016 года № 86, сославшись на нарушение процедуры принятия нормативного правового акта в части информирования населения о содержании проекта решения органа местного самоуправления и проведения публичных слушаний.

В судебном заседании административные истцы Полищук В.К., Балакирева Г.И., Подобуева Г.А., Рыбакова Н.И., Майорова Н.В., представитель административных истцов Фролов А.А. поддержали заявленные требования на основании доводов, приведенных в административном исковом заявлении и дополнении к нему.

Представитель административного ответчика – Совета депутатов Заволжского сельского поселения Калининского района Тверской области Семаков А.А. с административным иском не согласился, поддержал письменные возражения, где указано, что установленный законом порядок подготовки и принятия оспариваемых решений был соблюден, требования законодательства к их содержанию не нарушены.

Правила землепользования и застройки соответствуют сведениям государственного кадастра недвижимости и могут существовать в отсутствие генерального плана поселения. Генеральный план Заволжского сельского поселения решением суда признан недействующим с даты принятия в связи с нарушением порядка проведения публичных слушаний, а не вследствие противоречия требованиям законодательства к его содержанию. Режим использования земель в районе Дуденевского заказника являлся предметом указанного судебного разбирательства, при этом каких-либо нарушений со стороны органов местного самоуправления суд не установил.

Вопреки доводам административных истцов о том, что в соответствии с оспариваемыми решениями изменена категория земель лесного фонда и в частную собственность переданы земли особо охраняемой природной территории «Дуденевский заказник», Правила не изменяют категорию земель и основанием для перехода прав на земельные участки не являются.

Административные истцы не доказали факт нарушения их прав оспариваемыми Правилами и оценивают их с точки зрения целесообразности, в то время как удовлетворение административного иска приведет к невозможности решения ряда вопросов в сфере земельных отношений и градостроительной деятельности, а также нарушению прав других лиц.

Административные истцы Другова Е.А. и Фролова Е.А., представители заинтересованных лиц - Министерства природных ресурсов и экологии Тверской области, Министерства лесного хозяйства Тверской области, Управления Росреестра по Тверской области, ФГБУ «ФКП Росреестра», Тверской межрайонной природоохранной прокуратуры, Администрации муниципального образования «Калининский район»

Правила землепользования и застройки утверждаются представительным органом местного самоуправления и подлежат опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещаются на официальном сайте поселения (части 1-3 статьи 32).

Внесение изменений в правила землепользования и застройки осуществляется в порядке, предусмотренном статьями 31 и 32 настоящего Кодекса (часть 1 статьи 33 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Утверждение правил землепользования и застройки относится к полномочиям представительного органа Заволжского сельского поселения (статья 30 Устава муниципального образования в редакции, действовавшей на момент принятия оспариваемого решения - т.3, л.д. 134).

В подтверждение фактов обнародования путем размещения на информационном стенде в здании Администрации и на сайте муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» постановлений должностных лиц местного самоуправления о подготовке проекта Правил и внесения в них изменений и проведении публичных слушаний, проектов документов градостроительного зонирования, информации о проведении публичных слушаний и их результатах административный ответчик представил справки Администрации Заволжского сельского поселения от 12 и от 26 декабря 2016 года.

Из данных справок следует, что постановление Администрации Заволжского сельского поселения от 27 сентября 2012 года № 95-1 «О подготовке проекта Правил землепользования и застройки на территории Заволжского сельского поселения Калининского района Тверской области» обнародовано в период с 27 сентября 2012 года по 08 октября 2012 года (т. 2, л.д. 151);

- постановление Администрации Заволжского сельского поселения от 17 июня 2016 года № 162 «О подготовке проекта «Внесение изменений в Правила землепользования и застройки Заволжского сельского поселения Калининского района Тверской области» обнародовано в период с 17 июня 2016 года по 03 ноября 2016 года (т. 5, л.д. 50);

- проект Правил обнародован в период с 29 октября 2012 года по 19 февраля 2013 года (т. 2, л.д. 163);

- проект внесения изменений в Правила обнародован в период с 22 июля 2016 года по 03 ноября 2016 года (т. 5, л.д. 51);

- постановление Главы Заволжского сельского поселения от 05 ноября 2012 года № 16 «О проведении публичных слушаний по проекту нормативно-правового документа «Правила землепользования и застройки Заволжского сельского поселения Калининского района Тверской области», которым определены даты - 13, 17, 20 декабря 2012 года и 17, 22, 25, 30 января 2013 года, время и место проведения публичных слушаний в 32 населенных пунктах муниципального образования (т. 2,

л.д. 158-159), а также информационное сообщение о проведении публичных слушаний обнародованы в период с 06 ноября 2012 года по 19 февраля 2013 года (т. 2, л.д. 160);

- постановление Главы Заволжского сельского поселения от 22 июля 2016 года № 4 «О проведении публичных слушаний по проекту «Внесение изменений в Правила землепользования и застройки Заволжского сельского поселения Калининского района Тверской области», которым определены даты - 22, 23, 24, 25, 26, 29, 30 августа 2016 года, время и место проведения публичных слушаний в 32 населенных пунктах муниципального образования (т. 4, л.д. 73,74), а также информационное сообщение о проведении публичных слушаний обнародованы в период с 22 июля 2016 года по 03 ноября 2016 года (т. 5, л.д. 52);

- результаты публичных слушаний по проекту Правил обнародованы в период с 13 декабря 2012 года по 19 февраля 2013 года (т. 2, л.д. 161).

- результаты публичных слушаний по проекту внесения изменений в Правила обнародованы в период с 22 августа 2016 года по 03 ноября 2016 года (т. 5, л.д. 53-54).

Указанными справками подтверждается также факт обнародования оспариваемых нормативных правовых актов органа местного самоуправления.

В подтверждение факта своевременного размещения вышеуказанной информации на сайте муниципального образования в материалы дела представлены распечатки страниц сайта (т. 2, л.д. 165-189, т.3, л.д. 145-146, т. 4, л.д. 14-71, 75-85, 185-271, т. 5, л.д. 60-61).

Доводы административного искового заявления о том, что обнародование, а не опубликование вышеуказанных нормативных правовых актов и информационных сообщений, а также оспариваемых решений органа местного самоуправления противоречит части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации, части 7 статьи 28, части 7 статьи 31 Градостроительного кодекса Российской Федерации не основаны на законе.

Возможность обнародования муниципальных правовых актов прямо предусмотрена законом с обязательным условием о том, что установленный уставом муниципального образования порядок обнародования должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом (часть 3 статьи 47 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Часть 7 статьи 28 и часть 7 статьи 31 Градостроительного кодекса предусматривают опубликование решения Главы местной администрации о подготовке проекта правил землепользования и застройки и заключения о результатах публичных слушаний в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной

официальной информации, и размещение данных документов на официальном сайте поселения.

В соответствии с пунктом 1 статьи 39.1 Устава муниципального образования «Заволжское сельское поселение» Калининского района Тверской области в редакции, действовавшей на момент принятия оспариваемых решений органа местного самоуправления, муниципальные правовые акты нормативного характера, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан, вступают в силу после их официального обнародования.

Согласно пункту 1.2 этой же статьи официальным обнародованием муниципальных правовых актов считается размещение их полных текстов на информационном стенде в здании Администрации муниципального образования «Заволжское сельское поселение» Калининского района Тверской области, где они должны были находиться в течение не менее 10 календарных дней со дня их официального обнародования (т. 3, л.д. 122).

Данные положения Устава муниципального образования ранее оспаривались Полищуком В.К. и Друговой Е.А. в судебном порядке, однако определением Тверского областного суда от 29 апреля 2016 года, вступившим в законную силу, производство по административному делу по административному исковому заявлению прекращено на основании пункта 1 части 2 статьи 214 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, так как ко времени рассмотрения судом заявленных требований действие нормативного правового акта, являвшегося предметом оспаривания, было прекращено.

Из содержания пункта 21 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» следует, что если при обнародовании нормативного правового акта в порядке, предусмотренном учредительными документами публичного образования, населению публичного образования и иным лицам, чьи права и свободы затрагивает принятый акт, была обеспечена возможность ознакомиться с его содержанием, порядок опубликования нормативного правового акта не может признаваться нарушенным по мотиву доведения его до сведения населения в ином порядке.

В связи с изложенным суд приходит к убеждению о том, что обнародование, а не опубликование нормативных правовых актов по вопросам подготовки и принятия Правил, а также соответствующих информационных сообщений закону не противоречит и прав административных истцов не нарушает.

Оснований для признания доказательств обнародования, в том числе справок Администрации поселения от 12 и от 26 декабря 2016 года, постановлений Главы муниципального образования о проведении публичных слушаний, распечаток страниц сайта муниципального образования, недопустимыми доказательствами, на чем настаивали представитель административных истцов Фролов А.А. и административный истец

Полицук В.К. в судебном заседании, не имеется, поскольку доказательств, подтверждающих их недостоверность либо допущенные при их получении нарушения закона, как того требует часть 3 статьи 61 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, стороной, заявившей соответствующее ходатайство, не представлено, а судом такие факты не установлены.

Объяснения административных истцов, а также показания допрошенных по их инициативе свидетелей сводятся лишь к тому, что указанные лица не располагали информацией о публичных слушаниях, однако факт проведения публичных слушаний не опровергают.

Вместе с тем, административным ответчиком не была соблюдена установленная законом продолжительность публичных слушаний.

В соответствии с частью 13 статьи 31 Градостроительного кодекса Российской Федерации продолжительность публичных слушаний по проекту правил землепользования и застройки составляет не менее двух и не более четырех месяцев со дня опубликования такого проекта.

С учетом указанной административным ответчиком даты обнародования проекта - 29 октября 2012 года публичные слушания должны были проводиться не ранее 29 декабря 2012 года, в то время как в 18 населенных пунктах они были организованы ранее установленного срока.

Согласно части 14 статьи 31 Градостроительного кодекса Российской Федерации в случае подготовки правил землепользования и застройки применительно к части территории поселения срок проведения публичных слушаний не может быть более чем один месяц.

В отношении проекта внесения изменений в Правила, обнародованного 22 июля 2016 года, публичные слушания должны были завершиться 22 августа 2016 года, однако в 23 населенных пунктах они были проведены после указанной даты.

Кроме того, содержание оспариваемых административными истцами Правил землепользования и застройки противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

В соответствии с пунктом 1 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации градостроительная деятельность – это деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений.

Из пунктов 2, 6, 7 и 9 этой же статьи следует, что территориальное планирование представляет собой планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон с определенными границами и функциональным назначением, определения планируемого размещения объектов федерального, регионального, местного значения.

Под градостроительным зонированием понимается зонирование территорий муниципальных образований в целях определения

территориальных зон и установления для таких зон градостроительных регламентов, то есть видов разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельных (минимальных и (или) максимальных) размеров земельных участков и предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничений использования земельных участков и объектов капитального строительства.

К документам территориального планирования муниципальных образований относится, в частности, генеральный план поселения (пункт 2 части 1 статьи 18 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Положения о территориальном планировании, содержащиеся в документах территориального планирования, должны учитываться при подготовке правил землепользования и застройки (часть 3 статьи 31 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

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

Границы территориальных зон при подготовке правил землепользования и застройки устанавливаются в том числе с учетом функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных генеральным планом поселения (пункт 2 части 1 статьи 34 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Из содержания приведенных положений Градостроительного кодекса Российской Федерации следует, что документы территориального планирования, в частности, генеральный план поселения, определяют назначение территорий с целью обеспечения их устойчивого развития, в то время как правила землепользования и застройки разрабатываются для создания условий по достижению этой цели исходя из назначения территорий.

Таким образом, в законе закреплен принцип первичности генерального плана поселения как основополагающего документа территориального планирования, определяющего стратегию градостроительного развития территорий и содержащего в себе долгосрочные ориентиры их развития, перед правилами землепользования и застройки.

В то же время правила землепользования и застройки, устанавливая территориальные зоны, конкретизируют положения генерального плана и определяют правовой режим использования земельных участков, находящихся в пределах соответствующих функциональных зон.

Из содержания оспариваемого решения Совета депутатов Заволжского сельского поселения Калининского района Тверской области от 23 июля 2013 года № 20 следует, что данный нормативный правовой акт

принят на основании Генерального плана муниципального образования «Заволжское сельское поселение Калининского района Тверской области».

Аналогичное положение содержится в статье 1 Правил, утвержденных названным решением.

Генеральный план Заволжского сельского поселения Калининского района Тверской области был утвержден решением Совета депутатов Заволжского сельского поселения Калининского района Тверской области от 22 августа 2011 года № 19 и предусматривал расширение границ населенных пунктов, входящих в состав поселения, за счет включения в них земельных участков, относящихся к землям сельскохозяйственного назначения, в связи с чем проект Генерального плана прошел процедуру согласования с Правительством Тверской области в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Согласно имеющемуся в составе Генерального плана Перечню земельных участков, которые включаются в границы населенных пунктов Заволжского сельского поселения, указанный документ территориального планирования предусматривал расширение населенных пунктов: д.Мухино-Городище, д.Избрижье, д.Большие Борки, д.Логуново, д.Чадово, д.Сухой Ручей, д.Малые Борки, д.Доншино, д.Савино, д.Зеленец, д.Ширяково, д.Дмитровское, д.Николо-Малица, п.Заволжский, д.Старое Брянцево, д.Андреевское. В сводной схеме (основной чертеж) Генерального плана приведены существующие и проектные (с учетом расширения) границы населенных пунктов (т. 2 дела № 2-1284/2015, рассмотренного Калининским районным судом Тверской области, л.д. 186).

Вступившим в законную силу решением Калининского районного суда Тверской области от 26 ноября 2015 года по делу № 2-1284/2015 решение Совета депутатов Заволжского сельского поселения Калининского района Тверской области от 22 августа 2011 года № 19 об утверждении Генерального плана поселения признано недействующим со дня его принятия в связи с нарушением процедуры принятия нормативного правового акта.

Между тем, по информации филиала ФГБУ «ФКП Росреестра» по Тверской области в соответствии с решением Совета депутатов Заволжского сельского поселения Калининского района Тверской области от 22 августа 2011 года № 19 и выкопировками из Генерального плана Заволжского сельского поселения, заверенными Администрацией поселения, филиалом были внесены в государственный кадастр недвижимости сведения о границах населенных пунктов: Дмитровское, Савино, Старое Брянцево, Зеленец, Ширяково, Мухино-Городище, Доншино, Андреевское, Избрижье, Заволжский, Сухой Ручей (т. 2, л.д. 70, 84).

Сравнение карты градостроительного зонирования, утвержденной в составе оспариваемых Правил с учетом их изменения решением Совета депутатов Заволжского сельского поселения от 03 ноября 2016 года № 86, а также карты границ населенных пунктов в составе Генерального плана поселения с учетом его изменения решением Совета депутатов Заволжского

сельского поселения от 08 июля 2015 года № 52 свидетельствует о том, что в перечисленных населенных пунктах территориальные зоны установлены Правилами на той территории, которая определена Генеральным планом (т. 2, л.д. 108 и т. 2 дела № 2-1284/2015, л.д. 187).

Факт изменения первоначальной редакции Правил решением Совета депутатов Заволжского сельского поселения Калининского района Тверской области от 03 ноября 2016 года № 86, где указано, что изменения в карту градостроительного зонирования вносятся в связи с приведением ее в соответствие со сведениями государственного кадастра недвижимости, не свидетельствует о том, что в основу Правил был положен иной документ территориального планирования, а также о том, что на те земли, которые были переведены в категорию земель населенных пунктов в соответствии с указанным Генеральным планом, данные Правила свое действие не распространяют.

При этом наличие в решении Совета депутатов Заволжского сельского поселения Калининского района Тверской области от 03 ноября 2016 года № 86 ссылки на то, что предыдущее решение представительного органа местного самоуправления от 23 июля 2013 года № 20 признано утратившим силу в части, противоречащей настоящему решению, предлагает правоприменителю самостоятельно осуществлять сравнение текстовой и графической частей нормативных правовых актов и делать вывод о наличии либо отсутствии противоречий между ними, то есть не позволяет однозначно определить положения Правил, подлежащие применению, что свидетельствует о неопределенности данной правовой нормы, являющейся согласно пункту 25 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» самостоятельным и достаточным основанием для признания нормативного правового акта противоречащим федеральному законодательству и недействующим.

В соответствии с пунктом 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации 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.

Зонирование территорий муниципальных образований производится в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов (пункты 6, 9 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Части 6 и 7 статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации определяют, что для земель лесного фонда, земель, земель особо охраняемых природных территорий, сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения градостроительные регламенты не

устанавливаются, а использование таких земельных участков определяется уполномоченными органами в соответствии с федеральными законами.

Таким образом, для земель сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения с целью охраны указанных земель и недопущения выведения их из сельскохозяйственного оборота установлен особый правовой режим, в силу которого градостроительное зонирование таких земель не осуществляется, виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства не устанавливаются, вследствие чего не могут быть изменены, а возможность использования указанных земель для застройки и последующей эксплуатации объектов строительства исключена.

Изменение вида разрешенного использования для сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения возможно только после перевода этих земель или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию. Данный перевод допускается в исключительных случаях, перечисленных в части 1 статьи 7 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», в том числе связанных с установлением или изменением черты населенных пунктов.

Земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, ранее предоставленные гражданам для ведения личного подсобного хозяйства, гражданам и их объединениям для ведения садоводства, огородничества и дачного строительства, с учетом положений, содержащихся в пункте 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации, статье 81 Земельного кодекса Российской Федерации в редакции, действовавшей до 1 марта 2015 года, части 10 статьи 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации, могут включаться в состав указанных территориальных зон в границах населенных пунктов в результате перевода этих земельных участков в иную категорию - земли населенных пунктов.

Включение таких земельных участков в границы населенного пункта с одновременным установлением либо изменением вида разрешенного использования может осуществляться в порядке частей 1 и 2 статьи 4.1 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации».

Однако до перевода земель в другую категорию правовые основания для изменения вида разрешенного использования земель сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, а также земельных участков сельскохозяйственного назначения, предоставленных для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества и дачного строительства, отсутствуют.

Таким образом, зонирование, установление градостроительных регламентов и видов разрешенного использования в отношении земель сельскохозяйственного назначения без перевода земель в другую категорию, который мог быть осуществлен путем установления или изменения границ

населенных пунктов, противоречит пункту 2 статьи 7 Земельного Кодекса Российской Федерации, положениям статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Следовательно, в отсутствие Генерального плана Заволжского сельского поселения, решение об утверждении которого признано судом недействующим со дня принятия данного нормативного правового акта, оспариваемое решение представительного органа местного самоуправления об утверждении Правил землепользования и застройки противоречит пункту 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации, статье 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации и также должно быть признано недействующим.

Утверждение административного ответчика о том, что правила землепользования и застройки могут быть приняты в отсутствие генерального плана, данный вывод не опровергает, поскольку часть 6 статьи 18 Градостроительного кодекса Российской Федерации предоставляет представительному органу местного самоуправления сельского поселения право принять решение об отсутствии необходимости подготовки его генерального плана и о подготовке правил землепользования и застройки при наличии следующих условий:

1) не предполагается изменение существующего использования территории этого поселения и отсутствует утвержденная программа его комплексного социально-экономического развития;

2) документами территориального планирования Российской Федерации, документами территориального планирования субъекта Российской Федерации, документами территориального планирования муниципального района не предусмотрено размещение объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения муниципального района на территории этого поселения.

Как следует из материалов дела, оспариваемые Правила предполагают изменение существующего использования территории Заволжского сельского поселения, в частности, земельных участков, включенных в границы населенных пунктов.

Кроме того, решение органа местного самоуправления от 23 июля 2013 года № 20 неправомерно изменяет режим, границы и площадь находящейся на территории Заволжского сельского поселения особо охраняемой природной территории регионального значения государственного природного заказника «Природный историко-культурный заказник Дуденевский», созданной решением Исполнительного комитета областного Калининского Совета народных депутатов трудящихся от 28 марта 1968 года № 107 (далее заказник).

Пунктом 1 данного решения территория в границах: от пристани Кокошки по дороге на Ширяково до пересечения ее р.Тьмой и далее по верхней террасе левого берега р.Тьмы до берега Волги объявлена постоянным природным историко-культурным Дуденевским заказником.

Пунктом 2 этого же решения Исполнительного комитета областного

Калининского Совета народных депутатов трудящихся установлена охранный зона за пределами заказника в границах: Кокошки, оз.Мошки, Ширяково, дорога от Ширяково на Дмитровское до лесной просеки, далее по просеке через западную окраину деревни Щербово до берега р.Волги.

На схеме заказника, имеющейся в составе материалов – приложений к решению Исполнительного комитета областного Калининского Совета народных депутатов трудящихся от 28 марта 1968 года № 107, видно, что между южной границей населенного пункта Ширяково и северной границей Дудневского заказника располагалась часть охранной зоны заказника (т. 1, л.д. 137, 174, т.3 дела № 2-1284/2015, л.д. 133).

Аналогичный вывод подтверждается схемой расположения заказника в составе Карты (плана) особо охраняемой природной территории Государственного природного историко-культурного заказника «Дудневский» (т. 2 дела № 2-1284/2015, л.д. 14).

На основании пункта 3 решения Исполнительного комитета областного Калининского Совета народных депутатов трудящихся от 28 марта 1968 года № 107 на территории заказника и в охранной зоне запрещена разведка и раскопка археологических памятников без открытых листов Академии наук СССР, рубка деревьев и кустарников, кроме рубок ухода, строительство капитальных и временных сооружений без разрешения исполкома областного Совета депутатов трудящихся, разработка карьеров, добыча песка, гравия и производство других земляных работ, проезд автомашин и другого транспорта вне дороги (т. 1, л.д.133-137, т. 3 дела № 2-1285/2015, л.д. 127-134).

В соответствии с частью 1 статьи 22 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» государственными природными заказниками являются территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса.

Положениями частей 1, 3 статьи 24 указанного Федерального закона определено, что на территориях государственных природных заказников постоянно или временно запрещается или ограничивается любая деятельность, если она противоречит целям создания государственных природных заказников или причиняет вред природным комплексам и их компонентам.

Задачи и особенности режима особой охраны конкретного государственного природного заказника регионального значения определяются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принявшими решение о создании этого государственного природного заказника.

Частью 4 статьи 95 Земельного кодекса Российской Федерации определено, что в целях защиты земель особо охраняемых природных территорий от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним земельных участках могут создаваться охранные зоны

или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности. В границах этих зон запрещается деятельность, оказывающая негативное (вредное) воздействие на природные комплексы особо охраняемых природных территорий. Границы охранных зон должны быть обозначены специальными информационными знаками. Земельные участки в границах охранных зон у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются и используются ими с соблюдением установленного для этих земельных участков особого правового режима.

В нарушение приведенных требований закона и установленного решением Исполнительного комитета областного Калининского Совета народных депутатов трудящихся от 28 марта 1968 года № 107 режима использования земель на территории заказника и его охранной зоны оспариваемыми Правилами часть охранной зоны заказника, расположенная между его северной границей и южной границей населенного пункта Ширяково, отнесена к территориальной зоне Ж1 – зоне застройки индивидуальными жилыми домами д.Ширяково, непосредственно примыкающей к заказнику.

Названная территория была включена в границы населенного пункта Ширяково и определена как жилая зона вышеуказанным Генеральным планом сельского поселения, утвержденным решением Совета депутатов Заволжского сельского поселения Калининского района Тверской области от 22 августа 2011 года № 19, признанным недействующим вступившим в законную силу судебным постановлением.

Данный вывод подтверждается письмом Министерства контрольных функций Тверской области в адрес Рыбаковой Н.И. от 15 июля 2015 года, где указано, что в соответствии с Генеральным планом поселения расширены границы деревни Ширяково, в которые был включен в том числе земельный участок с кадастровым номером 69:10:0000021:521, а также кадастровой выпиской об указанном земельном участке, кадастровыми выписками о земельных участках, образованных из земельного участка с кадастровым номером 69:10:0000021:521 (т. 2, л.д. 28 и т. 1, л.д. 28 дела № 2-1284/2015, т. 2 настоящего дела, л.д. 192-212).

Более того, по информации филиала ФГБУ «ФКП Росреестра» по Тверской области границы населенного пункта Ширяково пересекают границы территории заказника, максимальное значение пересечения составило 40 м (т. 2, л.д. 70).

Таким образом, оспариваемые Правила незаконно расширяют сферу возможной деятельности в заказнике, ограничения которой были установлены решением Исполнительного комитета областного Калининского Совета народных депутатов трудящихся от 28 марта 1968 года № 107. На территории заказника и земель, фактически выведенных из его охранной зоны оспариваемым нормативным правовым актом, возможно осуществление хозяйственной деятельности, которая

может повлечь нарушение сохранности самой особо охраняемой природной территории и оказать негативное воздействие на окружающую среду.

Ссылка административного ответчика на то, что доводы о нарушении режима использования земель на территории заказника и его охранной зоны ранее были приведены в обоснование исковых требований Рыбаковой Н.И. о признании недействующим Генерального плана поселения, рассмотренных Калининским районным судом Тверской области в рамках дела № 2-1284/2015, не свидетельствует о невозможности предъявления административных исковых требований, основанных на этих же обстоятельствах, поскольку решение Калининского районного суда Тверской области от 26 ноября 2015 года по делу № 2-1284/2015 выводов по данному вопросу не содержит и обстоятельств, имеющих преюдициальное значение для данного дела, не устанавливает.

Кроме того, в нарушение требований Лесного кодекса Российской Федерации: части 1 статьи 8, устанавливающей право федеральной собственности на лесные участки в составе земель лесного фонда, статьи 12, устанавливающей правила освоения лесов, статьи 10, подразделяющей леса, расположенные на землях лесного фонда, по целевому назначению на защитные леса, эксплуатационные леса и резервные леса, статей 102-109, определяющих особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства защитных лесов, эксплуатационных лесов и резервных лесов, части 6 статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации, предусматривающей, что градостроительные регламенты не устанавливаются для земель лесного фонда, Совет депутатов сельского поселения, утвердив оспариваемые Правила, превысил предоставленные полномочия и осуществил правовое регулирование режима использования земель лесного фонда, а именно, части кварталов 128, 129, 130, 153, 159 Калининского участкового лесничества Тверского лесничества Тверской области, которые отнесены к землям населенных пунктов, о чем сообщило суду Министерство лесного хозяйства Тверской области в письме от 30 ноября 2016 года (т. 2, л.д. 71).

Данную информацию административный ответчик, обязанный в силу части 2 статьи 62 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации доказывать законность оспариваемого нормативного правового акта, не опроверг.

Между тем, земли сельскохозяйственного назначения на территории Калининского района Тверской области, находившиеся во владении сельскохозяйственных предприятий (в том числе ЗАО «Заволжское» - 1479 га, колхоза «Мир» - 1033 га), в границах согласно материалам землеустройства и лесоустройства, распоряжением Администрации Тверской области от 27 ноября 2006 года № 542-ра были переведены в категорию земель лесного фонда (т. 5, л.д. 2).

Копиями свидетельств о государственной регистрации права от 11 декабря 2008 года 69-АБ № 306645 и от 15 октября 2008 года 69-АБ № 258305 и планами лесных участков из земель лесного фонда,

расположенных по адресу: Тверская область, Калининский район, Заволжское сельское поселение (Тверское лесничество, Калининское участковое лесничество: леса ранее находившиеся во владении ЗАО «Заволжское» и колхоза «Мир») подтверждается право собственности Российской Федерации на данные участки лесного фонда (т. 5, л.д. 6-21).

Доводы представителя административного ответчика о том, что в соответствии с данными государственного кадастра недвижимости земли населенных пунктов на земли лесного фонда не налагаются, факт включения в границы населенных пунктов лесных участков не опровергает, так как отсутствие кадастрового учета части земель лесного фонда не влияет на назначение и не изменяет правовой режим использования таких земель.

В соответствии с частью 4 статьи 4.1 Федерального закона от 04 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» государственный учет лесных участков в составе земель лесного фонда включает в себя действия органов государственной власти в пределах их полномочий по внесению в государственный лесной реестр сведений, подтверждающих существование таких земельных участков с характеристиками, соответствующими части 1 статьи 69 Лесного кодекса Российской Федерации. Указанные сведения в графической и текстовой форме воспроизводятся в плане лесного участка, который заверяется органом государственной власти, осуществляющим ведение государственного лесного реестра.

Частью 1 статьи 4.2 этого же Федерального закона предусмотрено, что лесные участки в составе земель лесного фонда, государственный кадастровый учет которых не осуществлялся, признаются ранее учтенными объектами недвижимости.

План лесного участка в составе земель лесного фонда, выданный до 1 января 2015 года, признается юридически действительным (часть 2 данной статьи).

В случае, если до 1 января 2012 года государственный кадастровый учет лесных участков в составе земель лесного фонда не осуществлялся, для проведения государственной регистрации прав на такие лесные участки и сделок с ними вместо кадастрового плана или кадастрового паспорта представляются планы лесных участков и идентификация лесного участка в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним осуществляется по условному номеру, который присваивается такому лесному участку в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Следовательно, при отсутствии государственного кадастрового учета земель государственного лесного фонда земельный участок признается государственным лесным фондом по материалам лесоустройства.

Таким образом, в ходе судебного разбирательства установлено, что при принятии оспариваемых нормативных правовых актов допущены нарушения установленной законом процедуры, а их содержание не соответствует

нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, в связи с чем административный иск подлежит удовлетворению.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в резолютивной части решения суда по административному делу об оспаривании нормативного правового акта должно содержаться указание на удовлетворение административного иска полностью или в части и на признание оспариваемого нормативного правового акта не действующим полностью или в части со дня вступления решения суда в законную силу или с иной определенной судом даты либо указание на отказ в удовлетворении административного иска.

Согласно разъяснениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации, данным в пункте 28 постановления от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», если нормативный правовой акт до вынесения решения суда применялся, и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций, суд может признать его недействующим полностью или в части со дня вступления решения в законную силу.

Решая вопрос о том, с какого времени оспариваемый нормативный правовой акт должен быть признан недействующим, суд исходит из того, что до настоящего времени Правила землепользования и застройки Заволжского сельского поселения применялись и на их основании были реализованы права граждан и организаций.

В связи с этим оспариваемое решение Совета депутатов Заволжского сельского поселения признается судом недействующим с момента вступления решения суда в законную силу.

Руководствуясь статьями 175-180, 213, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

решил:

административный иск Полищука В.К., Балакиревой Г.И., Друговой Е.А., Подобуевой Г.А., Майоровой Н.В., Рыбаковой Н.И., Фроловой Е.А. удовлетворить.

Признать решение Совета депутатов Заволжского сельского поселения Калининского района Тверской области от 23 июля 2013 года № 20 «Об утверждении нормативно-правового документа «Правила землепользования и застройки Заволжского сельского поселения Калининского района Тверской области» в редакции решения Совета депутатов Заволжского сельского поселения Калининского района Тверской области от 03 ноября 2016 года № 86 «Об утверждении документа градостроительного зонирования «Внесение изменений в Правила землепользования и застройки Заволжского сельского поселения Калининского района Тверской области» недействующим со дня вступления решения суда в законную силу.

Настоящее решение или сообщение о его принятии подлежит обнародованию в порядке, установленном Уставом муниципального образования «Заволжское сельское поселение Калининского района Тверской области», в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

Решение может быть обжаловано в Верховный Суд Российской Федерации через Тверской областной суд в течение месяца со дня принятия решения в окончательной форме.

Председательствующий

Т.В.Парфенова

Мотивированное решение составлено 30 декабря 2016 года.

Председательствующий

Т.В.Парфенова

Судья	Т.В.Парфенова
Решение по делу	Т.В.Парфенова
Вариант: судья	Т.В.Парфенова
Секретарь	Е.А.Коршунова