

РЕШЕНИЕ
Именем Российской Федерации

12 ноября 2024 года, город Кострома
Костромской областной суд в составе
председательствующего Колесова Р.Н.,
при секретаре Смирновой О.Б.,
с участием прокурора Петрова К.Д.,
рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по
административному исковому заявлению общества с ограниченной
ответственностью «ИнвестКапитал» к Собранию депутатов Красносельского
муниципального района Костромской области о признании не действующим в части
решения Собрания депутатов Красносельского муниципального района Костромской
области от 20 декабря 2023 года №1010 «Об утверждении проекта внесения
изменений в схему территориального планирования Красносельского
муниципального района Костромской области»,

у с т а н о в и л:

решением Собрания депутатов Красносельского муниципального района
Костромской области от 27 декабря 2010 года №40 утверждена схема
территориального планирования Красносельского муниципального района
Костромской области.

Решением Собрания депутатов Красносельского муниципального района
Костромской области от 20 декабря 2023 года № 1010 утверждены изменения в
схему территориального планирования Красносельского муниципального района
Костромской области, которыми в числе прочего из схемы территориального
планирования Красносельского муниципального района Костромской области
исключено обозначение «строительство экспериментального жилого комплекса
«Городец», а также «строительство жилого посёлка из местных материалов».

Указанное решение опубликовано в периодическом печатном издании
«Вестник Красноселья» 20 декабря 2023 года и на официальном сайте
администрации Красносельского муниципального района Костромской области по
адресу: krasnoe.kostroma.gov.ru 10 января 2024 года.

Общество с ограниченной ответственностью «ИнвестКапитал» (далее также –
ООО «ИнвестКапитал», Общество) через своего представителя по доверенности
Юденкову Ю.В. обратилось в суд с названным административным иском
заявлением, мотивируя свои требования тем, что является собственником 127
земельных участков из категории земель: «земли сельхозназначения» в кадастровом
квартале № 44:08:012413, расположенных по адресу: «Костромская область,
Красносельский район, ЗАО учхоз «Боровиковское», земельные участки,
ограниченные границей муниципального образования Красносельского
муниципального района и Боровиковского сельского поселения, границей лесного
фонда и Боровиковского сельского поселения, границей поселка Молодёжный
Красносельского муниципального района Костромской области, автомобильными
дорогами общего пользования регионального и межмуниципального значения

«Кострома – Красное-на-Волге» и «Подъезд к т.б. «Волгарь». Целевое назначение земель: для сельхозпроизводства.

В нарушение положений части 7 статьи 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации, пунктов 29 и 30 постановления администрации Костромской области от 21 августа 2023 года №365-а «О порядке рассмотрения проектов документов территориального планирования» проект внесения изменений в схему территориального планирования Красносельского муниципального района Костромской области не был опубликован в федеральной государственной информационной системе территориального планирования (далее также - ФГИС ТП) или ином ресурсе, что лишило Общество возможности с ним ознакомиться и высказать свои замечания, внести предложения.

Даже после получения положительного заключения о согласовании проекта внесения изменений в схему территориального планирования и его утверждения уполномоченным органом материалы не были размещены во ФГИС ТП в установленные сроки. Фактически документ был размещён во ФГИС ТП 18 января 2024 года.

Полагает, что таким образом была нарушена процедура согласования проекта внесения изменений в схему территориального планирования Красносельского муниципального района Костромской области.

В размещенных во ФГИС ТП материалах по обоснованию в текстовой части указано, что в положении о территориальном планировании предлагается исключить обозначение «строительство экспериментального жилого комплекса «Городец», а также «строительство жилого поселка из местных материалов» на землях сельскохозяйственного назначения ввиду необходимости развития сельскохозяйственного производства. Вместе с тем, в нарушение положений части 5 статьи 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 4 Закона Костромской области от 28 мая 2007 года № 154-4-ЗКО «О документах территориального планирования муниципальных образований Костромской области» в материалах по обоснованию отсутствует заключение о целесообразности исключения из схемы территориального планирования Красносельского муниципального района Костромской области обозначения «строительство экспериментального жилого комплекса «Городец».

Также административные истец указывает, что на данной территории администрация Красносельского муниципального района Костромской области не предусматривает размещение объектов сельхозпроизводства, следовательно, внесение изменений в схему территориального планирования в части исключения экспериментального жилого комплекса «Городец» не направлено на развитие сельскохозяйственного производства.

Административным ответчиком схема территориального планирования Красносельского муниципального района Костромской области не опубликована в той части, в которой изменения её не коснулись.

В нарушение градостроительного законодательства схема территориального планирования Красносельского муниципального района Костромской области, утверждённая решением Собрании депутатов Красносельского муниципального района Костромской области от 27 декабря 2010 года №40, не опубликована во ФГИС ТП, а опубликована на официальном сайте администрации Красносельского муниципального района Костромской области только 26 октября 2023 года.

Также административный истец отмечает, что структура и содержание опубликованных изменений схемы территориального планирования Красносельского муниципального района Костромской области не соответствуют статьям 18 и 19 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Просили признать недействующим внесение изменений в схему территориального планирования Красносельского муниципального района Костромской области, утверждённое решением Собрании депутатов Красносельского муниципального района Костромской области от 20 декабря 2023 года №1010.

Представителем административного истца неоднократно представлялись дополнительные пояснения, доводы которых сводятся к тому, что в проекте внесения изменений в схему территориального планирования Красносельского муниципального района Костромской области не содержится ни юридического, ни экономического обоснования исключения проекта «Городец». Вопрос об актуальности проекта органами местного самоуправления не ставился. Препятствием к реализации проекта служит невыполнение органами местного самоуправления возложенных на них обязанностей по внесению изменений в документы территориального планирования.

В ходе рассмотрения дела административный истец уточнил административные иски требования, просил признать недействующим внесение изменений в схему территориального планирования Красносельского муниципального района Костромской области, утверждённых решением Собрании депутатов Красносельского муниципального района Костромской области от 20 декабря 2023 года» №1010 в части исключения проекта экспериментального жилищного строительства «Городец» из положения о территориальном планировании и карты функционального зонирования схемы территориального планирования Красносельского района Костромской области, а также обязать Собрание депутатов Красносельского муниципального района Костромской области устранить правовую неопределённость нормативного правового акта путём принятия нового нормативного правового акта, которым карты функционального зонирования и положение и положение о территориальном планировании будут приведены в соответствие с материалами по обоснованию схемы территориального планирования Красносельского района Костромской области в части указания проекта экспериментального жилищного строительства «Городец».

В уточнённом административном исковом заявлении административный истец указывает также на наличие правовой неопределённости, которая возникла в связи с тем, что оспариваемым решением проект экспериментального жилищного строительства «Городец» исключён из положения о территориальном планировании и из карты функционального зонирования, тогда как в остальной части схема территориального планирования Красносельского муниципального района Костромской области осталась без изменений.

В ходе рассмотрения дела к участию в нём в качестве заинтересованных лиц привлечены Комитет архитектуры, имущественных и земельных отношений администрации Красносельского муниципального района Костромской области, администрация Костромской области, администрация Боровиковского сельского поселения Костромского муниципального района Костромской области.

В судебном заседании представители административного истца ООО «ИнвестКапитал» Юденкова Ю.В., Виноградов Д.А. заявленные требования

поддержали в полном объеме по изложенным в административном исковом заявлении и уточнённом административном исковом заявлении основаниям.

Представитель административного ответчика Собрания депутатов Красносельского муниципального района Костромской области Николаева Н.В. в судебном заседании требования не признала, поддержала доводы ранее представленных в дело письменных возражений, в которых административный ответчик полагает оспариваемое решение законным, принятым с соблюдением норм действующего законодательства. Указывает, что документы территориального планирования в установленный законодательством срок не были размещены в ФГИС ТП в связи с отсутствием и доработкой необходимых и обязательных форматов для размещения по установленным техническим требованиям информационной системы. Полагает, что данное обстоятельство не свидетельствует о недействительности муниципального нормативного правового акта.

Представитель административного ответчика Собрания депутатов Красносельского муниципального района Костромской области, заинтересованного лица Комитета архитектуры, имущественных и земельных отношений администрации Красносельского муниципального района Костромской области Андреева С.А. в судебном заседании полагала требования не подлежащими удовлетворению. Поддержала доводы письменных возражений Комитета архитектуры, имущественных и земельных отношений администрации Красносельского муниципального района Костромской области, которые аналогичны доводам возражений административного ответчика.

Представитель заинтересованного лица администрации Боровиковского сельского поселения Красносельского муниципального района Костромской области Цитцер С.Н. в судебном заседании полагал заявленные административные иски требования не подлежащими удовлетворению, оспариваемый нормативный правовой акт - принятым в соответствии с нормами действующего законодательства.

Заинтересованное лицо администрация Костромской области своего представителя в судебное заседание не направило. Ранее заинтересованным лицом в материалы дела представлены письменные пояснения, в которых вопрос об удовлетворении административных исковых требований оставлен на усмотрение суда.

Выслушав объяснения представителей лиц, участвующих в деле, заключение прокурора Петрова К.Д., полагавшего, что заявленные требования подлежат удовлетворению, суд приходит к следующему.

В соответствии с пунктом 2 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет, соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

- а) полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов;
- б) форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты;
- в) процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта;
- г) правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная

регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу.

В силу пункта 3 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Как следует из материалов дела, ООО «ИнвестКапитал» на праве собственности принадлежит 127 земельных участков в кадастровом квартале № 44:08:012413. Местоположение: «местоположение установлено относительно ориентира, расположенного в границах участка. Почтовый адрес ориентира: Костромская обл., Красносельский р-н, ЗАО учхоз «Боровиковское», категория земель: земли сельскохозяйственного назначения, виды разрешенного использования: для сельскохозяйственного производства.

Таким образом, ООО «ИнвестКапитал», как собственник объектов недвижимости, расположенных на территории Красносельского муниципального района Костромской области, является субъектом отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом.

В соответствии со статьёй 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также – Градостроительный кодекс РФ, ГрК РФ) законодательство о градостроительной деятельности и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты основываются на таких принципах, как обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности, ответственности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека.

Согласно частям 1 и 4 статьи 3 ГрК РФ законодательство о градостроительной деятельности состоит из названного кодекса, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. По вопросам градостроительной деятельности принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить кодексу.

Согласно статье 9 ГрК РФ 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.

Схема территориального планирования муниципального района является документом территориального планирования муниципальных образований, утверждение которой, в том числе внесение изменений в такую схему, относится к полномочиям представительных органов местного самоуправления муниципальных районов в области градостроительной деятельности (пункт 1 части 2 статьи 8, пункт 1 части 1 статьи 18, часть 1 статьи 20 ГрК РФ).

Как следует из пункта 15 части 1 статьи 15 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон №131-ФЗ) в редакции, действовавшей на момент принятия оспариваемого нормативного правового акта, утверждение схем территориального планирования муниципального района относилось к вопросам местного значения муниципального района, по которым принимаются муниципальные правовые акты.

В соответствии со статьёй 20 ГрК РФ схема территориального планирования муниципального района, в том числе внесение изменений в такую схему, утверждается представительным органом местного самоуправления муниципального района.

Как разъяснено в пункте 29 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», при проверке соблюдения порядка принятия оспариваемого нормативного правового акта суд выясняет, соблюдены ли существенные положения нормативного правового акта, регулирующие процедуру принятия актов данного вида.

В соответствии с частью 9 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства РФ на орган, принявший оспариваемый нормативный правовой акт, возлагается обязанность доказать соблюдение требований нормативных правовых актов, устанавливающих процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта.

Оспариваемый административным истцом нормативный правовой акт принят в соответствии с действовавшим Уставом муниципального образования Красносельский муниципальный район Костромской области представительным органом указанного муниципального образования, в форме решения, то есть в пределах предоставленных полномочий и с соблюдением требований к форме нормативного правового акта, опубликован в установленном порядке в периодическом печатном издании «Вестник Красноселья» 20 декабря 2023 года и 10 января 2024 года на официальном сайте администрации Красносельского муниципального района Костромской области по адресу: krasnoe.kostroma.gov.ru.

Согласно части 2 статьи 20 ГрК РФ подготовка проекта схемы территориального планирования муниципального района осуществляется в соответствии с требованиями статьи 9 настоящего Кодекса и с учетом региональных и местных нормативов градостроительного проектирования, а также с учетом предложений заинтересованных лиц.

Как указано в части 7 статьи 9 ГрК РФ уполномоченные органы местного самоуправления обязаны обеспечить доступ к проектам документов территориального планирования муниципальных образований и материалам по обоснованию таких проектов в информационной системе территориального планирования с использованием официального сайта в сети «Интернет», определенного федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля за соблюдением порядка ведения информационной системы территориального планирования, не менее чем за один месяц до их утверждения.

Заинтересованные лица вправе представить свои предложения по проекту схемы территориального планирования муниципального района (часть 5 статьи 20 ГрК РФ).

Как указано в части 3 статьи 21 ГрК РФ, проект схемы территориального планирования муниципального района подлежит согласованию с органами местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, в части возможного влияния планируемых для размещения объектов местного значения муниципального района на социально-экономическое развитие таких поселений, возможного негативного воздействия данных объектов на окружающую среду на территориях таких поселений.

Статьёй 19 ГрК РФ и статьёй 3 Закона Костромской области от 28 мая 2007 года №150-4-ЗКО «О документах территориального планирования муниципальных образований Костромской области» закреплён состав схемы территориального планирования муниципального района, в который входят две части: положение о территориальном планировании; карта планируемого размещения объектов местного значения.

Согласно части 1 статьи 5 Закона Костромской области от 28 мая 2007 года №150-4-ЗКО решение о подготовке документа территориального планирования муниципального образования, а также решение о подготовке предложений о внесении изменений в такие документы принимает глава местной администрации соответствующего муниципального образования.

По смыслу приведённых положений закона, внесение изменений в схему территориального планирования производится в том же порядке, что и её первоначальное принятие.

Как следует из материалов дела, постановлением администрации Красносельского муниципального района Костромской области от 3 апреля 2023 года №114 «О подготовке проекта внесения изменений в схему территориального планирования Красносельского муниципального района Костромской области», опубликованным в официальном информационном бюллетене «Вестник Красноселья» 25 мая 2023 года, принято решение о подготовке проекта внесения изменений в схему территориального планирования Красносельского муниципального района Костромской области.

11 апреля 2023 года между муниципальным учреждением «Учреждение по оказанию муниципальных услуг и финансово-хозяйственному обеспечению деятельности администрации Красносельского муниципального района» и закрытым акционерным обществом «Проектно-инвестиционная компания» заключён договор подряда №0992-ПИ.01 на выполнение работ по внесению изменений в схему территориального планирования Красносельского муниципального района Костромской области.

Порядок рассмотрения проектов документов территориального планирования утверждён постановлением администрации Костромской области от 21 августа 2023 года № 365-а «О порядке рассмотрения проектов документов территориального планирования».

В соответствии с пунктом 2 Порядка организацию рассмотрения полученных для согласования проектов документов территориального планирования и подготовку заключений о согласовании (отказе в согласовании) таких документов обеспечивает комитет архитектуры и градостроительства Костромской области.

Проект внесения изменений в схему территориального планирования Красносельского муниципального района Костромской области рассмотрен и согласован в администрации Костромской области.

Решением Собрания депутатов Красносельского муниципального района Костромской области от 20 декабря 2023 года № 1010 утверждены изменения в схему территориального планирования Красносельского муниципального района Костромской области, которыми в числе прочего из схемы территориального планирования Красносельского муниципального района Костромской области исключено обозначение строительство экспериментального жилого комплекса «Городец», а также «строительство жилого посёлка из местных материалов».

Материалами дела подтверждается, что доступ к проекту внесения изменений в схему территориального планирования Красносельского муниципального района Костромской области и материалам по его обоснованию ни в информационной системе территориального планирования с использованием официального сайта в сети «Интернет», ни на официальном сайте администрации муниципального образования обеспечен не был, в связи с чем административный истец, чьи права затрагиваются вносимыми изменениями, был лишен возможности представить свои предложения по проекту схемы территориального планирования муниципального района.

Кроме того, в материалы дела не представлены доказательства соблюдения процедуры обязательного согласования вносимых изменений в схему территориального планирования Красносельского муниципального района Костромской области с Боровиковским сельским поселением Красносельского муниципального района Костромской области. Административным ответчиком не оспаривалось, что такого согласования не производилось.

В силу части 9 статьи 9 ГрК РФ доступ к утвержденным документам территориального планирования Российской Федерации, документам территориального планирования муниципальных образований и материалам по их обоснованию в информационной системе территориального планирования должен быть обеспечен с использованием официального сайта соответственно уполномоченными органами местного самоуправления в срок, не превышающий десяти дней со дня утверждения таких документов.

В ходе рассмотрения дела также установлено, что материалы утвержденного проекта не были размещены и опубликованы представительным органом Красносельского муниципального района Костромской области во ФГИС ТП в установленный срок, фактической датой размещения документа во ФГИС ТП является 18 января 2024 года.

Материалы по обоснованию проекта схемы территориального планирования Красносельского муниципального района Костромской области не содержат какого-либо обоснования исключения из схемы обозначения «строительство экспериментального жилищного комплекса «Городец» за исключением фразы «в связи с необходимостью развития сельскохозяйственного производства».

При таких обстоятельствах суд полагает, что нормативный правовой акт о внесении изменений в схему территориального планирования принят уполномоченным органом, в пределах предоставленных законом и Уставом полномочий, с соблюдением формы и правил введения в действие, в том числе

порядка опубликования, подписан надлежащим уполномоченным лицом, однако процедура его принятия была нарушена.

Материалами дела также подтверждается, что целью внесения изменений в схему территориального планирования в числе прочего являлось исключение обозначения «строительство экспериментального жилого комплекса «Городец» из положения о территориальном планировании и из карт функционального зонирования, однако фактически из положения о территориальном планировании не исключено обозначение «строительство автодороги подъезд к жилому комплексу «Городец» из обосновывающих материалов, являющихся неотъемлемой частью положения о территориальном планировании, также не исключены сведения о проекте экспериментального жилищного строительства «Городец», что приводит к неоднозначному толкованию оспариваемого нормативного правового акта, не позволяет достоверно определить перечень мероприятий по территориальному планированию и последовательность их выполнения в указанной части. Фактически текстовая и графическая части схемы противоречат друг другу.

Как указано в пункте 35 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 года №50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 215 КАС РФ по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

В пункте 40 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 года № 50 указано, что акты, не прошедшие государственную регистрацию (если такая регистрация является обязательной), не опубликованные в предусмотренном порядке, а равно имеющие иные 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.

При установленных по делу обстоятельствах суд полагает, что оспариваемый нормативный правовой акт в связи с нарушением порядка его принятия подлежит признанию недействующим с момента его принятия, а следовательно в данной части административные иски подлежат удовлетворению.

Вместе с тем, учитывая, что административным истцом оспаривалась не схема территориального планирования в соответствующей редакции, а нормативный правовой акт о внесении изменений в указанную схему, оснований для возложения

на административного ответчика обязанности принять заменяющий нормативный правовой акт суд не находит.

Кроме того, суд не находит и оснований для вынесения по делу частного определения, о чём также просил административный истец.

Исходя из положений статьи 215 КАС РФ в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу сообщение о его принятии должно быть опубликовано в официальном печатном издании Красносельского муниципального района Костромской области - информационном бюллетене «Вестник Красноселья».

На основании изложенного, руководствуясь ст.ст. 175-180, 215 КАС РФ, суд

р е ш и л:

административные исковые требования общества с ограниченной ответственностью «ИнвестКапитал» удовлетворить частично.

Признать решение Собрания депутатов Красносельского муниципального района Костромской области от 20 декабря 2023 года №1010 «Об утверждении проекта внесения изменений в схему территориального планирования Красносельского муниципального района Костромской области» не действующим полностью со дня его принятия.

В удовлетворении остальной части административных исковых требований отказать.

Сообщение о принятии настоящего решения подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня вступления решения в законную силу в периодическом печатном издании «Вестник Красноселья».

На настоящее решение в течение одного месяца со дня его вынесения в окончательной форме может быть подана апелляционная жалоба в Первый апелляционный суд общей юрисдикции через Костромской областной суд.

Председательствующий /подпись/ Р.Н. Колесов

Полный текст решения изготовлен 26 ноября 2024 года.

КОПИЯ ВЕРНА

Судья Костромского областного суда



Р.Н. Колесов