

РЕШЕНИЕ

Именем Российской Федерации

город Красноярск.

18 августа 2020 года.

Красноярский краевой суд в составе судьи Малякина А.В.,  
при ведении протокола помощником судьи Тыченко В.С.,  
с участием прокурора отдела прокуратуры Красноярского края  
Федорченко М.С.,  
рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по  
административному иску Чигодайкина Геннадия Петровича о признании не  
действующим решения Емельяновского районного Совета депутатов от 20  
декабря 2017 г. № 30-179р «О внесении изменений и дополнений в Правила  
землепользования и застройки муниципального образования Элитовский  
сельсовет, утвержденных решением Элитовского сельского Совета депутатов  
Емельяновского района Красноярского края от 18.08.2009 № 39-1р»,

установил:

решением Элитовского сельского Совета депутатов от  
18 августа 2009 г. 39-1р утверждены правила землепользования и застройки  
на территории муниципального образования – Элитовский сельсовет  
Емельяновского района Красноярского края (далее также – Правила).

20 декабря 2017 г. Емельяновским районным Советом депутатов  
принято решение № 30-179р «О внесении изменений и дополнений в  
Правила землепользования и застройки муниципального образования  
Элитовский сельсовет, утвержденных решением Элитовского сельского  
Совета депутатов Емельяновского района Красноярского края от 18.08.2009  
№ 39-1р» (далее также – решение № 30-179р).

Чигодайкин Г.П. обратился в Красноярский краевой суд с  
административным иском о признании Правил в редакции  
решения № 30-179р незаконными и не подлежащими применению с 18  
ноября 2015 г., ссылаясь на то, что текст решения № 30-179р не согласуется с  
текстом Правил в первоначальной редакции, а также с текстом актуальной  
редакции Правил, который размещён на официальном сайте Емельяновского  
района Красноярского края в информационно-телекоммуникационной сети  
«Интернет», вследствие чего создаётся правовая неопределённость при  
применении Правил.

В ходе рассмотрения административного дела Чигодайкин Г.П. уточнил заявленные требования. В уточнённом административном исковом заявлении просил признать незаконным и не подлежащим применению с 20 декабря 2017 г. решение № 30-179р.

Емельяновским районным Советом депутатов и администрацией Емельяновского района Красноярского края представлены письменные возражения на административное исковое заявление. В этих возражениях указывается о необоснованности административного иска, со ссылкой на то, что оспариваемый нормативный правовой акт законодательству, имеющему большую юридическую силу, не противоречат и права административного истца не нарушает.

В судебном заседании представитель Чигодайкина Г.П. – Шульгина Е.С. административный иск поддержала.

Представитель Емельяновского районного Совета депутатов Петрова М.А. и представитель главы администрации Емельяновского района Красноярского края Хасиева Н.Э. просили в удовлетворении заявленных требований отказать.

Чигодайкин Г.П., а также глава администрации Емельяновского района Красноярского края, глава Элитовского сельсовета и представитель Элитовского сельского Совета депутатов в судебное заседание не явились, о времени и месте его извещены надлежащим образом. Суд посчитал возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившихся лиц на основании части 5 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Выслушав объяснения представителей участвующих в деле лиц, исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Федорченко М.С., полагавшего требования административного истца подлежащими удовлетворению, суд пришёл к следующим выводам.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 8, части 1 статьи 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции, действовавшей во время принятия решения № 30-179р), части 1 статьи 7, пункту 20 части 1 и частям 3, 4 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» утверждение правил землепользования и застройки сельского поселения относится к вопросам местного значения муниципального района; правила землепользования и застройки сельского поселения утверждаются муниципальным правовым актом представительного органа местного самоуправления муниципального района.

До 1 января 2015 г. утверждение правил землепользования и застройки поселения относилось к вопросам местного значения соответствующего

поселения (часть 5 статьи 4 Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Муниципальное образование Емельяновский район имеет статус муниципального района, в состав которого в числе прочих муниципальных образований входит Элитовский сельсовет, наделённый статусом сельского поселения. (Закон Красноярского края от 25 февраля 2005 г. № 13-3145 «О наделении соответствующим статусом муниципального образования Емельяновский район и находящихся в его составе иных муниципальных образований»).

Судом установлено и административным истцом не оспаривается, что Правила приняты уполномоченным органом с соблюдением предусмотренной законом процедуры их принятия. Правила опубликованы 19 и 26 августа 2009 г. в газете «Емельяновские веси» № № 33, 34, а также размещены на официальном сайте Элитовского сельсовета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Решение № 30-179р, которым в Правила внесены изменения и дополнения, также принято уполномоченным органом в пределах его компетенции с соблюдением требований к форме и виду правового акта. При этом процедура принятия нормативного правового акта и порядок введения его в действие не нарушены. Текст решения № 30-179р опубликован 27 декабря 2017 г. в газете «Емельяновские веси» № 103 и размещен на официальном сайте Емельяновского района Красноярского края в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Из решения Емельяновского районного суда Красноярского края от 13 сентября 2017 г. по делу № 2а-2013/2017 и решения Дивногорского городского суда Красноярского края от 4 марта 2020 г. по делу № 2а-77/2020 усматривается, что Чигодайкин Г.П. неоднократно обращался в уполномоченные органы с заявлениями о предварительном согласовании предоставления ему в аренду земельных участков на территории Элитовского сельсовета для ведения огородничества, личного подсобного хозяйства, однако в этом ему было отказано со ссылками на то, что согласно Правилам испрашиваемые земельные участки располагаются в территориальных зонах, градостроительный регламент (разрешённое использование) которых не соответствует заявленным целям использования.

В силу пункта 8 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации правила землепользования и застройки являются документом

градостроительного зонирования, в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений.

Из положений указанной статьи следует, что под территориальными зонами понимаются зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты (пункт 7), а градостроительный регламент – это устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды 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, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, а также применительно к территориям, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности соответствующей территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения (пункт 9).

Исходя из части 1 статьи 30 названного кодекса, правила землепользования и застройки разрабатываются в целях создания условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия, создания условий для планировки территорий муниципальных образований, обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, создания условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Правила (в первоначальной редакции) содержат три части. Часть I «Общая часть. Порядок применения Правил» состоит из 6 глав, включающих 35 статей. Часть II «Карта градостроительного зонирования» является графической частью Правил, на которой отображены границы территориальных зон. Часть III «Градостроительные регламенты» состоит из 6 глав (с 7 по 12), включающих 21 статью (с 36 по 56).

Решением Элитовского сельского Совета депутатов от 4 июля 2013 г. № 33-190р в статью 48 Правил внесены дополнения.

Иных дополнений, а также каких-либо изменений в Правила до принятия оспариваемого нормативного правового акта не вносилось.

Решением № 30-179Р изменения и дополнения внесены в статьи 28 – 34 Правил, то есть в часть I Правил («Общая часть. Порядок применения Правил»).

Вместе с тем, как обоснованно указано в административном исковом заявлении, текст решения № 30-179Р не согласуется с текстом Правил.

Так, пунктами 1.1, 1.2., 1.3. решения № 30-179Р вводятся новые редакции пункта 5 раздела Ж.1, пункта 5 раздела Ж.2, раздела ПЗ статьи 28 Правил. Новые положения касаются отдельных вопросов градостроительного регламента (предельных размеров земельных участков и предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства). Из содержания данных положений можно предположить, что они относятся к территориальным зонам жилой усадебной застройки, жилой застройки средней этажности и перспективной застройки.

Однако статья 28 Правил не содержит разделов и состоит из 4 пунктов, в которых отражены общие положения о предоставлении прав на земельные участки. Градостроительные же регламенты для жилых зон («Ж.1. Зона усадебной жилой застройки», «Ж.2. Зона малоэтажной жилой застройки», «Ж.3. Зона многоэтажной жилой застройки») установлены статьями 36, 37, 38 Правил.

Пунктами 1.4., 1.5. решения № 30-179Р вводятся новые редакции пункта 5 раздела ОД.1, пункта 5 раздела ОД.2 статьи 29 Правил, которыми, как это можно предположить, устанавливаются предельные размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства для общественно-деловой зоны межселенного значения и зоны общественно-деловой застройки. Тогда как статья 29 Правил не содержит разделов, а состоит из 5 пунктов, регламентирующих вопросы предоставления прав на земельные участки для ведения садоводства, огородничества и личного подсобного хозяйства. При этом градостроительные регламенты для общественно-деловых зон («ОД.1. Зона административного центра», «ОД.2. Общественно-деловая зона») установлены статьями 50, 51 Правил.

Пунктом 1.6. решения № 30-179Р вводится новая редакция пункта 4 раздела П статьи 30 Правил, устанавливающая предельные размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства для производственной зоны. В то же время статья 30 Правил не содержит разделов, состоит из тринадцати пунктов об общих требованиях к планировке и застройке территорий садово-огородных некоммерческих объединений; а

градостроительные регламенты для производственных зон («П.1. Коммунальная зона», «П.2. Зона предприятий III – V классов вредности», «П.3. Зона предприятий I – II классов вредности») установлены статьями 47 – 49 Правил.

Пунктами 1.7., 1.8., 1.9. решения № 30-179Р вводятся новые редакции разделов ИТ.1., ИТ.2., ИТ.3. статьи 31 Правил, которыми устанавливаются градостроительные регламенты (включая виды разрешенного использования земельных участков, предельные размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства) для территориальных зон ИТ.1. («Зоны железнодорожного транспорта»), ИТ.2. («Зоны автомобильного транспорта»), ИТ.3. («Зоны инженерной инфраструктуры»). Между тем, статья 31 Правил не содержит разделов, состоит из 4 пунктов, которыми регулируются вопросы организации и проведения торгов по продаже земельных участков или права на заключение договоров аренды земельных участков, а градостроительные регламенты для зон инженерных и транспортных инфраструктур («ИТ.1. Зона автомобильного транспорта», «ИТ.2. Зона железнодорожного транспорта», «ИТ.3. Зона воздушного транспорта», «ИТ.4. Зона инженерной инфраструктуры») установлены статьями 39 – 42 Правил.

Пунктами 1.10., 1.11. решения № 30-179Р вводятся новые редакции разделов Р.1 и ЕЛ. статьи 32 Правил, которыми устанавливаются градостроительные регламенты для территориальных зон Р.1 («Зоны рекреации») и ЕЛ. («Зоны естественного ландшафта»). При этом, что статья 32 Правил не содержит разделов и состоит из пяти пунктов, касающихся вопросов приобретения прав на земельные участки, на которых расположены объекты недвижимости; а градостроительные регламенты для рекреационных зон («Р.1. Зона поселкового леса», «Р.2. Зона поселковых парков», «Р.3. Зона садоводческих и огороднических объединений», «Р.4. Зона природного ландшафта») установлены статьями 43 – 46 Правил.

Пунктами 1.12., 1.13. решения № 30-179Р вводятся новые редакции пункта 5 раздела СХ.1. и раздела СХ.2. статьи 33 Правил, устанавливающие градостроительные регламенты для зоны садоводства и дачного хозяйства, а также для территориальных зон СХ.2. («Зон сельскохозяйственного использования»). Однако статья 33 Правил не содержит разделов и состоит из 4 пунктов, регламентирующих вопросы переоформления прав на земельные участки. При этом Правилами установлен градостроительный регламент для зоны садоводческих и огороднических объединений (статья 45). Территориальные же зоны с наименованием «СХ.2.» Правилами не предусматриваются и, соответственно, градостроительные регламенты для них не установлены.

Пунктами 1.14., 1.15, 1.16. решения № 30-179Р вносятся изменения в статью 34 Правил. В соответствии с этими изменениями раздел СН.2. данной статьи дополнен пунктом 5, которым устанавливаются предельные размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства для, предположительно, территориальной зоны СН.2. (наименование и назначение зоны не приводится), а разделы СН.1. и СН.3. изложены в новой редакции, которыми устанавливаются градостроительные регламенты для территориальных зон СН.1. («Зоны ритуального назначения») и СН.3. («Зоны военных объектов и режимных территорий»).

Вместе с тем, статья 34 Правил не имеет разделов и состоит из девяти пунктов, содержащих положения о действии Правил по отношению к ранее возникшим правоотношениям. При этом территориальные зоны с наименованиями «СН.1.», «СН.2.», «СН.3.» Правилами не предусмотрены, а градостроительные регламенты в отношении территорий, предназначенных для размещения объектов военного назначения и ритуальных объектов, установлены статьями 55, 56 Правил применительно к территориальным зонам режимных объектов (РО) и специального использования (СИ).

Таким образом, решением № 30-179Р внесены изменения и дополнения в несуществующие положения (разделы, пункты) статей 28 – 34 Правил. Причём по своему содержанию данные изменения и дополнения определяют градостроительный регламент территориальных зон, который указанными статьями вообще не регулируется, так как установлен статьями 36 – 56 части III Правил.

При таких обстоятельствах решение № 30-179Р порождает правовую неопределённость, так как вызывает неоднозначное толкование положений Правил, прежде всего, положений, которыми устанавливаются территориальные зоны и градостроительные регламенты.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлениях от 25 апреля 1995 г. № 3-П, от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 21 января 2010 г. № 1-П, правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определенности, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, ее единообразного понимания и применения всеми правоприменителями; неопределенность правовой нормы ведет к ее неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности ее произвольного применения и к злоупотреблениям правоприменителями и правоисполнителями своими полномочиями, а значит – к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (часть 2 статьи 1), Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (подпункты "а", "ж" пункта 3), утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, прямо относят к коррупциогенным факторам нормы, устанавливающие для правоприменителя необоснованную широту дискреционных полномочий, в том числе отсутствие или неопределенность условий или оснований для принятия решения, выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц), отсутствие или неполноту административных процедур - отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка, а также юрико-лингвистическую неопределенность.

В пункте 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» разъяснено, что, проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо выяснять, является ли оно определенным; 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.

Решение № 30-179Р полностью вызывает неоднозначное толкование. Оно противоречит приведённым выше положениям федерального антикоррупционного законодательства, а также не отвечает целям разработки правил землепользования и застройки, предусмотренным частью 1 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Вопреки доводам административного ответчика неопределённость оспариваемых правовых норм нарушает права Чигодайкина Г.П., в том числе нарушает его право на получение земельного участка в аренду, поскольку такая неопределённость порождает двусмысленность этих норм и не позволяет точно определить, какие именно установлены территориальные зоны и градостроительные регламенты в границах Элитовского сельсовета.

На основании части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации нормативный правовой акт, не



соответствующий полностью или в части иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, признаётся судом недействующим полностью или в части со дня его принятия либо иной определенной судом даты.

Принимая во внимание, что решение № 30-179р применялось и на его основании были реализованы права граждан и организаций, суд считает необходимым признать оспариваемый нормативный правовой акт недействующим со дня вступления решения суда в законную силу.

Руководствуясь статьями 175 – 180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Красноярский краевой суд

решил:

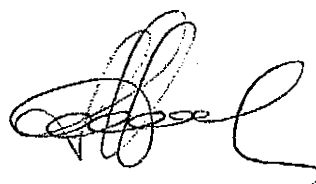
административный иск Чигодайкина Геннадия Петровича удовлетворить.

Признать решение Емельяновского районного Совета депутатов от 20 декабря 2017 г. № 30-179р «О внесении изменений и дополнений в Правила землепользования и застройки муниципального образования Элитовский сельсовет, утвержденных решением Элитовского сельского Совета депутатов Емельяновского района Красноярского края от 18.08.2009 № 39-1р» не действующим со дня вступления в силу настоящего решения суда

Решение суда или сообщение о его принятии в течение одного месяца со дня вступления его в законную силу подлежит опубликованию в печатном издании «Емельяновские Веси».

Решение суда может быть обжаловано через Красноярский краевой суд в Пятый апелляционный суд общей юрисдикции в течение месяца со дня принятия решения в окончательной форме.

Судья Красноярского краевого суда



А.В. Малякин.

Мотивированное решение суда составлено 2 сентября 2020 года.

Решение вступило  
в законную силу  
« 09 » *сентября* 20 *де* г.  
Подлинник находится в материалах  
дела № *30-179/20*  
в Красноярском краевом суде

КРАСНОЯРСКИЙ КРАЕВЫЙ СУД  
ПОС. ЮРИДИЧЕСКАЯ  
УЛ. 100  
660025  
Судья *Королюк*  
2020.09.02

