



КОПИЯ

дело № 3а-540/2025
16OS0000-01-2025-000241-18,

РЕШЕНИЕ
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

город Казань

16 мая 2025 года

Верховный Суд Республики Татарстан в составе председательствующего – судьи Верховного Суда Республики Татарстан Сафиной М.М., при ведении протокола судебного заседания помощником судьи Ушаковым К.Н., с участием прокурора прокуратуры Республики Татарстан Кириллова Э.В., рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Салиховой Альфии Медировны к Кабинету Министров Республики Татарстан, Премьер-министру Республики Татарстан о признании недействующим пункта 2 постановления Кабинета Министров Республики от 10 февраля 2023 года № 132 «О внесении изменений в постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 27.07.2022 № 722 «Об установлении в 2022 году случаев утверждения проектов планировки территории, проектов межевания территории и внесения изменений в указанные проекты без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний»,

УСТАНОВИЛ:

постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 27 июля 2022 года № 722, опубликованным на официальном портале правовой информации Республики Татарстан <http://pravo.tatarstan.ru> 28 июля 2022 года и в печатном издании «Собрание законодательства Республики Татарстан» 12 августа 2022 года (№ 60, ст. 1652), установлены случаи утверждения проектов планировки территории, проектов межевания территории и внесения изменений в указанные проекты без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний в Республике Татарстан в 2022 году.

Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 10 февраля 2023 года № 132, опубликованным на официальном портале правовой информации Республики Татарстан <http://pravo.tatarstan.ru> 13 февраля 2023 года и в печатном издании «Собрание законодательства Республики Татарстан» 17 февраля 2023 года (№ 14, ст. 0416), в вышеуказанное постановление внесены изменения: слова «в 2022 году» заменены словами «в 2022 и 2023 годах». Согласно пункту 2 постановления его действие распространяется на правоотношения, возникшие с 2 января 2023 года.

В последующем в постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 27 июля 2022 года № 722 также вносились аналогичные изменения, распространяющие действие установленных случаев утверждения проектов планировки территории, проектов межевания территории и внесения изменений в указанные проекты без проведения общественных обсуждений или публичных

слушаний на 2024, 2025 годы (постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 17 января 2024 года № 14, от 18 января 2025 года № 21).

Салихова А.М. обратилась в Верховный Суд Республики Татарстан с административным исковым заявлением о признании недействующим пункта 2 постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 10 февраля 2023 года № 132, полагая, что распространение действия постановления на правоотношения, возникшие до его принятия, противоречит правилам введения в действие нормативных правовых актов Республики Татарстан, установленные Законом Республики Татарстан от 29 апреля 2022 года № 24-ЗРТ «О порядке официального опубликования и вступления в силу законов Республики Татарстан и имеющих нормативный характер постановлений Государственного Совета Республики Татарстан, нормативных правовых актов Главы (Раиса) Республики Татарстан, Кабинета Министров Республики Татарстан, иных органов исполнительной власти Республики Татарстан».

В обоснование своих требований Салихова А.М. указывает, что 8 сентября 2022 года обратилась в Управление архитектуры и градостроительства Исполнительного комитета муниципального образования города Казани с заявлением о перераспределении принадлежащего ей на праве собственности земельного участка и земель, находящихся в государственной собственности. В обоснование отказов в перераспределении ей сообщалось, что данная территория обозначена красными линиями, утвержденными постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 20 февраля 2023 года № 524 «Об утверждении проекта межевания территории по улице Строителей Советского района города Казани», в котором содержится ссылка на оспариваемое постановление Кабинета Министров Республики Татарстан как на основание утверждения проекта межевания территории без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний.

Салихова А.М. считает, что оспариваемым пунктом постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 10 февраля 2023 года № 132, распространившим действие постановления на правоотношения, возникшие до его принятия, она лишена возможности участвовать в общественных обсуждениях или публичных слушаниях по проекту межевания данной территории, которые должны были быть проведены при введении в действие данного постановления по общим правилам.

В судебном заседании представитель Салиховой А.М. Хуснуллин Р.И. поддержал административное исковое заявление по изложенным в нем основаниям. Представитель Кабинета Министров Республики Татарстан Мухамадиева Ф.М. административный иск не признала, изложив в письменных возражениях доводы о том, что вопросы о дате вступления в силу нормативного правового акта, придании ему обратной силы и распространения его действия на ранее возникшие правоотношения в силу части 6 статьи 5 Закона Республики Татарстан от 29 апреля 2022 года № 24-ЗРТ относится к исключительной компетенции принявшего этот акт органа.

Кроме того, полномочия Кабинета Министров Республики Татарстан на установление случаев утверждения проектов планировки территории, проектов межевания территории и внесения изменений в указанные проекты без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний предусмотрены Федеральным законом от 14 марта 2022 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в рамках определения особенностей при осуществлении градостроительной деятельности в 2022 году.

Поскольку Федеральным законом от 19 декабря 2022 года № 519-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и приостановлении положений законодательных актов Российской Федерации», вступившим в силу с 1 января 2023 года, такие особенности были продлены на 2023 год, действие оспариваемого постановления Кабинета Министров Республики Татарстан, по мнению административного ответчика, также должно распространяться на правоотношения, возникшие с этой даты.

В поддержку позиции о необоснованности заявленных административных исковых требований административный ответчик также указывает на отсутствие сведений о применении оспариваемого нормативного правового акта к административному истцу.

Премьер-министр Республики Татарстан при надлежащем извещении о времени и месте рассмотрения дела, представителя для участия в судебном заседании не направил.

Рассмотрев административное дело в отсутствие неявившегося лица, участвующего в деле, заслушав представителей административного истца, административного ответчика, изучив доказательства, имеющиеся в материалах дела, заслушав заключение прокурора, полагавшего административное исковое заявление подлежащим удовлетворению, оценив нормативный правовой акт на его соответствие федеральным законам и другим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд приходит к следующему.

Статьей 7 Федерального закона от 14 марта 2022 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступившего в силу с 14 марта 2022 года, установлены особенности при осуществлении градостроительной деятельности. Согласно пункту 3 статьи 7 названного Федерального закона нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации наряду со случаями, предусмотренными законодательством о градостроительной деятельности, могут быть установлены случаи утверждения проектов планировки территории, проектов межевания территории, внесения изменений в указанные проекты без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний.

Первоначальной редакцией Федерального закона предполагалось установление таких особенностей в 2022-м году, а впоследствии путем внесения в него изменений действие данных правовых норм продлевалось на 2023, 2024, 2025 годы. В частности, пунктом 1 статьи 23 Федерального закона от 19 декабря 2022 года № 519-ФЗ, вступившим в силу с 1 января 2023 года, слова «в 2022 году» заменены словами «с 2022 и 2023 годах». Тем самым право высших исполнительных органов государственной власти устанавливать случаи утверждения вышеуказанных проектов и внесения в них изменений без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний было продлено на 2023 год.

Таким образом, высший исполнительный орган государственной власти Республики Татарстан – Кабинет Министров Республики Татарстан, принимая оспариваемое постановление, распространяющее на 2023 год действие установленных в 2022 году случаев утверждения проектов планировки территории, проектов межевания территории, внесения изменений в указанные проекты без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний, действовал в пределах полномочий, предоставленных ему федеральным законом.

Разрешая постановленный перед судом вопрос о правомерности установленного, оспариваемым нормативным правовым актом порядка введения

его в действие, суд принимает во внимание, что публичные слушания, общественные обсуждения являются формами участия населения в осуществлении местного самоуправления, предусмотренными статьей 28 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Градостроительным законодательством Российской Федерации, основанным в том числе на принципах участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечения свободы такого участия (пункт 5 статьи 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации), публичные слушания или общественные обсуждения определены как необходимый элемент процедуры принятия проектов планировки территории, проектов межевания территории.

Согласно части 1 статьи 5.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации общественные обсуждения или публичные слушания по проектам планировки территории, проектам межевания территории проводятся в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства.

Как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в определении от 15 июля 2010 года № 931-О-О, будучи публично-правовым институтом, призванным обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем (вопросов), имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования, публичные слушания, по смыслу статьи 3 Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, которым регулируется их проведение, не являются формой осуществления власти населением. Тем не менее, они предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям. Конечная цель такого обсуждения - выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта. Соответственно, процесс принятия управленческих решений становится более открытым для граждан, и эта открытость обеспечивается принудительной силой закона, обязывающего органы власти проводить публичные слушания по определенным вопросам.

В силу положений части 1 статьи 1.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации исключения из общего правила обязательного проведения общественных обсуждений или публичных слушаний в том числе по проектам планировки территории, проектам межевания территории, внесения в указанные проекты изменений могут быть установлены названным Градостроительным кодексом Российской Федерации и другими федеральными законами.

Таким образом, установленные Федеральным законом от 14 марта 2022 года № 58-ФЗ особенности при осуществлении градостроительной деятельности, позволяющие органам государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливать случаи утверждения таких проектов без проведения публичных слушаний или общественных обсуждений, следует рассматривать как исключение из этого правила.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 26 сентября 2024 года № 2566-О, данное законоположение и принимаемые в соответствии с ним нормативные правовые акты входят в состав законодательства

о градостроительной деятельности (статья 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации), в силу чего предполагается, что установленное им полномочие высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по принятию нормативных правовых актов подлежит реализации не произвольно, например исключительно в интересах конкретных участников градостроительной деятельности, а в соответствии с основными принципами законодательства о градостроительной деятельности, к которым в том числе относится обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории и обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности (пункты 1 и 2 статьи 2 указанного Кодекса).

Кроме того, такое регулирование действует с учетом позиций Конституционного Суда Российской Федерации, в соответствии с которыми градостроительные решения не могут приниматься произвольно и подлежат судебной проверке в предусмотренном процессуальным законодательством порядке (Постановление от 9 ноября 2022 года № 48-П; определения от 26 апреля 2016 года № 874-О, от 17 декабря 2020 года № 2861-О, от 29 сентября 2022 года № 2344-О и др.).

По смыслу вышеприведенных правовых позиций установленные Федеральным законом от 14 марта 2022 года № 58-ФЗ исключения из общего правила действуют в строго определенный период времени и не могут распространяться за его пределы. То есть по истечении срока действия данных исключений, если их действие не продлено соответствующим нормативным правовым актом, должны действовать общие нормы Градостроительного кодекса Российской Федерации без учета установленных особенностей.

Следует отметить, что Федеральный закон от 19 декабря 2022 года № 512-ФЗ, продлевающий действие особенностей при осуществлении градостроительной деятельности на 2023 год (в том числе и право органов государственной власти субъектов Российской Федерации на принятие соответствующих решений), был официально опубликован 19 декабря 2022 года, то есть до его вступления в силу с 1 января 2023 года.

Однако продление срока действия специальных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации не означает автоматического продления на 2023 год ранее принятых ими решений об установлении случаев утверждения проектов планировки территории, проектов межевания территории и внесения изменений в указанные проекты без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний. Поскольку реализация данных полномочий является прерогативой высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, для установления таких случаев в 2023 году требовалось принятие соответствующего решения.

Такое решение было принято Кабинетом Министров Республики Татарстан в форме постановления от 10 февраля 2023 года № 132 путем замены слов «в 2022 году» словами «в 2022 и 2023 году», тем самым высший исполнительный орган государственной власти Республики Татарстан установил случаи утверждения проектов планировки территории, проектов межевания территории и внесения изменений в указанные проекты без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний на 2023 год.

Согласно статье 5 Закона Республики Татарстан от 29 апреля 2022 года № 24-ЗРТ «О порядке официального опубликования и вступления в силу законов

Республики Татарстан и имеющих нормативный характер постановлений Государственного Совета Республики Татарстан, нормативных правовых актов Главы (Раиса) Республики Татарстан, Кабинета Министров Республики Татарстан, иных органов исполнительной власти Республики Татарстан» нормативные правовые акты Кабинета Министров Республики Татарстан вступают в силу со дня их официального опубликования, если данными актами не предусмотрен иной порядок вступления их в силу (часть 6). Срок вступления в силу нормативных правовых актов Кабинета Министров Республики Татарстан, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, не может составлять менее 10 дней после дня их официального опубликования (часть 7).

Поскольку оспариваемое постановление, исходя из положения статьи 28 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и статьи 5.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, затрагивает право граждан и объединений на участие в осуществлении местного самоуправления, градостроительной деятельности, а также на благоприятные условия жизнедеятельности, оно вступило в силу по правилам части 6 статьи 5 Закона Республики Татарстан от 29 апреля 2022 года № 24-ЗРТ не ранее, чем через 10 дней после его официального опубликования, то есть с 24 февраля 2023 года.

Оценивая доводы административного истца о незаконности распространения действия постановления на правоотношения, возникшие до его принятия, суд исходит из того, что по смыслу Конституции Российской Федерации общим для всех отраслей права правилом является принцип, согласно которому закон, ухудшающий положение граждан, обратной силы не имеет.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, придание обратной силы закону – исключительный тип его действия во времени, использование которого относится к прерогативе законодателя, при этом либо в тексте закона содержится специальное решение о таком действии во времени, либо в правовом акте о порядке вступления закона в силу имеется подобная норма. Законодатель, реализуя свое исключительное право на придание закону обратной силы, учитывает специфику регулируемых правом общественных отношений (решение от 1 октября 1993 года № 81-р, постановления от 21 января 2010 года № 1-П и от 15 февраля 2016 года № 3-П, определения от 25 января 2007 года № 37-О, от 23 апреля 2015 года № 821-О).

Преобразование отношений в той или иной сфере жизнедеятельности не может осуществляться вопреки нашедшему отражение в статье 4 Гражданского кодекса Российской Федерации общему (основному) принципу действия закона во времени, который имеет целью обеспечение правовой определенности и стабильности законодательного регулирования в России как правовом государстве (часть первая статьи 1 Конституции Российской Федерации) и означает, что действие закона распространяется на отношения, права и обязанности, возникшие после введения его в действие, и только законодатель вправе распространить новые нормы на факты и порожденные ими правовые последствия, возникшие до введения соответствующих норм в действие, т.е. придать закону обратную силу (ретроактивность), либо, напротив, допустить в определенных случаях возможность применения утративших силу норм (ультраактивность).

При этом осуществляемое законодателем правовое регулирование - в силу конституционных принципов правового государства, верховенства закона и юридического равенства - должно отвечать требованиям определенности, ясности и непротиворечивости, а механизм его действия должен быть понятен субъектам соответствующих правоотношений из содержания конкретного нормативного

положения или системы находящихся в очевидной взаимосвязи нормативных положений, поскольку конституционное равноправие может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 ноября 2008 года № 11-П, от 27 июня 2013 года № 15-П, от 23 декабря 2013 года № 29-П и др.).

По смыслу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 24 мая 2001 года № 8-П, от 29 января 2004 года № 2-П, от 20 апреля 2010 года № 9-П, от 20 июля 2011 года № 20-П и др.) при внесении изменений в правовое регулирование законодатель должен в числе прочего руководствоваться вытекающим из статей 1, 2, 15 (часть 2), 17 (часть 1), 18, 55 (части 2 и 3) и 75.1 Конституции Российской Федерации принципом поддержания доверия граждан к закону и действиям государства. Это предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость придания обратной силы установлениям, ухудшающим положение граждан, а также безусловное гарантирование прав и законных интересов субъектов длящихся правоотношений в случае изменения нормативных параметров их реализации.

Установление случаев утверждения проектов планировки территории, проектов межевания территории, внесения изменений в указанные проекты без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний, хоть и направлено на поддержку экономического сектора, сохранение темпов жилищного строительства, упрощение административных процедур для застройщиков, следует расценивать как норму, ухудшающую положение граждан, которые в силу части 2 статьи 5.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации могут быть участниками общественных обсуждений или публичных слушаний по этим вопросам, в том числе административного истца.

Поскольку предусмотренные на 2022 год исключения из общих правил прекратили свое действие с 1 января 2023 года, до момента реализации Кабинетом Министров Республики Татарстан полномочий, продленных на 2023 год Федеральным законом от 19 декабря 2022 года № 512-ФЗ, (то есть до вступления в силу постановления от 10 февраля 2023 года № 132) случаи утверждения проектов планировки территории, проектов межевания территории и внесения изменений в указанные проекты без проведения публичных слушаний и общественных обсуждений в 2023 году нельзя считать установленными. Следовательно, в этот период должны были действовать общие нормы градостроительного законодательства, определяющие общественные обсуждения или публичные слушания как элемент поэтапной процедуры утверждения проектов планировки территории, проектов межевания территории.

Не обусловленное конституционно признаваемой целью распространение исключений из общего правила на правоотношения, возникшие до установления этих исключений, фактически означает легализацию нарушения процедуры принятия проектов планировки территории, проектов межевания территории, установленной нормативными правовыми актами, действовавшими в соответствующий период.

При таких обстоятельствах суд приходит к выводу о несоответствии пункта 2 постановления Кабинета Министров Республики от 10 февраля 2023 года № 132, распространяющего действие постановления на правоотношения, возникшие с 1 января 2023 года, вышеприведенным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, что является основанием для признания оспариваемой правовой нормы недействующей.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд принимает 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, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты.

Поскольку оспариваемый нормативный правовой акт имеет ограниченный срок действия (на 2023 год), признание его положения с момента вступления в силу решения суда не достигнет цели восстановления нарушенных прав и законных интересов административного истца, предусмотренных статьей 3 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в связи с чем суд полагает необходимым признать его недействующим со дня принятия.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 175 – 178, 180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

Р Е Ш И Л:

административное исковое заявление Салиховой Альфии Медировны удовлетворить.

Признать недействующим со дня принятия пункт 2 постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 10 февраля 2023 года № 132 «О внесении изменений в постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 27.07.2022 № 722 «Об установлении в 2022 году случаев утверждения проектов планировки территории, проектов межевания территории и внесения изменений в указанные проекты без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний».

Настоящее решение суда или сообщение о его принятии в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу подлежат опубликованию в официальном печатном издании «Собрание законодательства Республики Татарстан», а также на официальном портале правовой информации Республики Татарстан <http://pravo.tatarstan.ru>.

Решение может быть обжаловано в течение месяца со дня принятия его судом в окончательной форме через Верховный Суд Республики Татарстан в Четвертый апелляционный суд общей юрисдикции.

Судья

Сафина М.М.

Справка: решение принято в окончательной форме и выполнено в виде электронного документа 29 мая 2025 года.

Судья

Сафина М.М.

Решение (определение) оставлено без изменения, а определение Судебной коллегии по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 14.09.2025 № 30-540/2025 Верховного Суда Республики Татарстан Секретарь Суда (судебного заседания) Мингалимова А.Р.

