Санкт-Петербургский государственный университет

направление «Юриспруденция»

**Правовые проблемы, связанные с разработкой и применением градостроительной документации**

Выпускная квалификационная работа

студента 2 курса магистратуры

очной формы обучения

Зиндуль Павла Сергеевича

Научный руководитель:

доцент, кандидат юридических наук

Жаркова Ольга Александровна

Санкт-Петербург

2018 год

**Содержание**

[Введение 3](#_Toc513498153)

[Глава 1. Понятие, структура градостроительной документации 6](#_Toc513498154)

[§ 1. Общее описание системы градостроительной документации 6](#_Toc513498155)

[§ 2. Схемы территориального планирования и генеральные планы муниципальных образований 9](#_Toc513498156)

[§ 3. Документация по планировке территории и ее правовая природа 18](#_Toc513498157)

[§ 4. Проблема соотношения генерального плана и правил землепользования и застройки 28](#_Toc513498158)

[Глава 2. Проблемы, связанные с разработкой градостроительной документации 36](#_Toc513498159)

[§ 1. Правовое значение публичных слушаний и общественных обсуждений как этапа разработки градостроительной документации 36](#_Toc513498160)

[§ 2. Разработка документации по планировке территории в отношении линейных объектов 44](#_Toc513498161)

[§ 3. Разработка документации по планировке территории в отношении площадных объектов 52](#_Toc513498162)

[§ 4. Учет зон с особыми условиями использования территории в документации по планировке территории 57](#_Toc513498163)

[Глава 3. Анализ проблем применения градостроительной документации 68](#_Toc513498164)

[§ 1. Проблема применения генерального плана при процедурах предоставления и выкупа земельных участков 68](#_Toc513498165)

[§ 2. Изменение правового статуса градостроительного плана земельного участка и связанные с этим проблемы 75](#_Toc513498166)

[Заключение 79](#_Toc513498167)

[Список использованной литературы 82](#_Toc513498168)

# **Введение**

Градостроительная деятельность как таковая представляет собой на данном этапе ее развития динамично развивающуюся сферу общественной жизни. Ее природу трудно определить с какой-либо одной стороны – этот институт общественной деятельности имеет как правовую, экономическую, социальную, так и культурную составляющие. На данный момент недвижимость представляет собой один из наиболее ценных и ликвидных активов, в связи с чем регулирование вопросов градостроительства оказывает значительное влияние как на субъектов хозяйственной деятельности, так и на граждан-физических лиц. Кроме того, в силу определенного законодателем правового режима, все объекты хозяйственно-бытового значения, объекты, предназначенные для транспортировки природных ресурсов (нефте- и газопроводы, водопроводы, линии электропередач и т.д.) в той или иной степени регулируются положениями градостроительного законодательства. Более того, регулирование градостроительных вопросов непосредственно связано с вопросами промышленной безопасности и охраны окружающей среды.

**Актуальность проводимого исследования** обусловлена необходимостью методологического и систематического изучения и анализа теоретических и практических аспектов проблем, связанных с разработкой и применением градостроительной документации, и в выработкена этой основе научно-практических рекомендаций по действию субъектов градостроительной деятельности в сложных практических ситуациях и дальнейшему совершенствованию нормативно-правовой базы в сфере градостроительной деятельности. Быстрота вносимых законодателем изменений в градостроительное законодательство не позволяет надлежащим образом обеспечить синхронность регулирования всех институтов данной отрасли, вследствие чего неизбежно возникают проблемы в практической деятельности.

**Степень научной разработанности проблемы** не в должной мере отражает ее большую практическую значимость. На данный момент регулированию вопросов разработки и применения градостроительной документации посвящены статьи отдельных исследователей, зачастую носящие сугубо обзорный характер. Среди авторов, работы которых были практически полезны при осуществлении исследования, стоит выделить работы Нарышевой Н.Г., Трутнева Э.К., Шарапова В.В., Ковалевой Е.Л., Щербакова Н.Б., Кичигина Н.В., Сафаровой М.Д., Жарковой О.А., Ревякина А.П., Крамковой Т.В. и ряда других исследователей. Наибольший вклад в формирование систематического и комплексного подхода к анализу вопросов градостроительства стоит признать работу юристов адвокатского бюро «Качкин и партнеры» – «Юридический справочник застройщика», под общей редакцией Д.С. Некрестьянова.

**Объектом исследования** в данной работе является современное состояние правового регулирования вопросов, связанных с разработкой и применением градостроительной документации.

**Предметом исследования** выступают различные элементы разработки градостроительной документации, такие как, подготовка документации по планировке территории, общественные обсуждения и публичные слушания, а также новеллы градостроительного регулирования и связанные с этим практические проблемы и др., исследование практики их применения.

**Целью** проводимого исследования является изучение комплекса проблем, связанных с применением различных институтов градостроительной деятельности, процедурами разработки градостроительной документации и ее дальнейшего применения, а также выработка научно-практических рекомендаций, направленных на совершенствование нормативно-правового регулирования градостроительной деятельности, а также на минимизацию рисков субъектов градостроительной деятельности.

Исходя из поставленной цели, решению подлежали следующие **задачи**: проанализировать законодательную и нормативно-правовую базу регулирования процедур разработки градостроительной документации, провести анализ практических проблем, связанных с применением градостроительной документации на примере судебной практики.

**Нормативную базу** составляют: Конституция Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации и иные нормативные правовые акты, а также ведомственные нормативные акты.

**Теоретической базой** являются труды отечественных ученых по вопросам градостроительного регулирования, включая статьи, монографии и работы авторских коллективов.

При решении поставленных задач использованы специальные **методы научного познания**: системный, исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой и некоторые другие.

**Структура выпускной квалификационной работы**. Работа состоит из введения, трех глав, включающих в себя десять параграфов, заключения и списка использованной литературы.

# **Глава 1. Понятие, структура градостроительной документации**

## **§ 1. Общее описание системы градостроительной документации**

В целях методологически верного проведения исследования необходимо договориться о терминах. Следует отметить, что нормативного определения понятия «градостроительная документация» не содержит ни один документ, а в научной литературе в данное понятие исследователи вкладывают совершенно разное содержание. На мой взгляд, стоит отталкиваться от понятийной системы, имплицитно заложенной в структуре Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (далее – «ГрК РФ»). Итак, глобально градостроительная документация включает в себя четыре элемента:

1. Документы территориального планирования;
2. Документы градостроительного зонирования;
3. Документация по планировке территории;
4. Нормативы градостроительного проектирования.

Первые три группы документов позволяют определить отдельные характеристики участка, которые необходимо учитывать при планировании капитального строительства.Нормативы градостроительного проектирования содержат в себе требования по подготовке других градостроительных документов. Знание содержания нормативов поможет оценить правильность составления и законность утвержденных документов, а, значит, и риски признания их незаконными.

В соответствии с пунктом 2 статьи 9 ГрК РФ документы территориального планирования подразделяются на:

1. документы территориального планирования Российской Федерации (схемы территориального планирования в отдельных областях);
2. документы территориального планирования двух и более субъектов РФ, документы территориального планирования субъектов Российской Федерации (далее – «РФ») (схемы территориального планирования в отдельных областях);
3. документы территориального планирования муниципальных образований (схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы поселений и городских округов).

Одной из новелл последнего полугодия явилось принятие федерального закона № 507-ФЗ от 31 декабря 2017 г. «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». В частности, данным законом был введен новый вид документов территориального планирования – документы территориального планирования двух и более субъектов РФ, наличие или подготовка проекта которых не препятствуют подготовке и утверждению документов территориального планирования субъекта РФ, а также внесению изменений в утвержденные документы территориального планирования субъекта РФ. Кроме того, документы территориального планирования субъекта РФ подлежат приведению в соответствие с утвержденными документами территориального планирования двух и более субъектов РФ в случае, если размещение объектов регионального значения, предусмотренных документами территориального планирования субъекта РФ, препятствует размещению объектов регионального значения, предусмотренных документами территориального планирования двух и более субъектов РФ.

К документам градостроительного зонирования законом отнесены Правила землепользования и застройки (далее – «ПЗЗ»). ПЗЗ представляют собой одну из форм регулирования отношений землепользования в населенных пунктах, направленную на обеспечение надлежащего использования земельных участков, в том числе их застройку, в нарушение установленных градостроительных норм и правил, способных оказать негативное влияние на окружающую среду и здоровье людей. ПЗЗ являются основой градостроительного зонирования и определения правового режима земель населенных пунктов путем установления в них видов разрешенного использования земельных участков, предельных (минимальных и (или) максимальных) размеров земельных участков и соответствующих ограничений их использования и т.д.

В научной литературе приводится точка зрения, согласно которой в настоящее время фактически сформировалась двустадийная технология зонирования территорий, состоящая из функционального зонирования в генеральном плане и градостроительного зонирования в ПЗЗ[[1]](#footnote-1). Вместе с тем нерешенной проблемой в настоящее время является отсутствие достаточной правовой регламентации порядка осуществления территориального планирования посредством выделения функциональных зон. На практике ситуация складывается таким образом, что содержание и состав функциональных зон, а также их местоположение дублируют территориальные зоны в ПЗЗ. Имеют место случаи, когда с помощью территориального зонирования детализируются виды использования земельных участков, входящих в состав функциональной зоны, но при этом формально нарушаются требования ГрК РФ о соответствии ПЗЗ муниципального образования правовому акту, утвердившему функциональные зоны в составе генерального плана (подпункт 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ).

К документации по планировке территории относятся проект планировки территории и проект межевания территории. С 1 июля 2017 г. федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 373-ФЗ[[2]](#footnote-2) (далее – «ФЗ №373») градостроительный план земельного участка был исключен из состава документации по планировке территории. Согласно новой статье 57.3 ГрК РФ градостроительный план земельного участка (далее – «ГПЗУ») выдается в целях обеспечения субъектов градостроительной деятельности информацией, необходимой для архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства в границах земельного участка. Таким образом, формально ГПЗУ приобрел статус исключительно информационного документа.

## **§ 2. Схемы территориального планирования и генеральные планы муниципальных образований**

Схемы территориального планирования готовятся на всех уровнях публично-правовых образований: Российская Федерация в целом, отдельный субъект РФ или муниципальный район.

Пунктом 1 статьи 10 ГрК РФ прямо предусмотрена подготовка схем территориального планирования РФ в следующих областях:

1. федеральный транспорт;
2. оборона страны и безопасность государства;
3. энергетика;
4. высшее образование;
5. здравоохранение.

Схемы территориального планирования в других областях разрабатываются на основании отдельных решений Президента или Правительства РФ.

По общему правилу схема готовится в отношении всей территории Российской Федерации (пункт 3 статьи 10 ГрК РФ). Возможность готовить схему в отношении части территории появляется у уполномоченных органов в случае принятия соответствующего решения Президента или Правительства РФ[[3]](#footnote-3).

Любая схема территориального планирования должна содержать две составные части:

1. положение о территориальном планировании;
2. карту планируемого размещения объектов федерального значения.

Положение о территориальном планировании включает в себя следующую информацию: виды, назначение и наименования планируемых для размещения объектов федерального значения, их основные характеристики и местоположение, а также характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов.

Эти же объекты отображаются на карте планируемого размещения объектов федерального значения.

Необходимо отметить, что объектами федерального значения являются объекты, которые необходимы для осуществления полномочий по вопросам, отнесенным к ведению РФ, органов государственной власти РФ, и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие РФ. Объекты регионального и местного значения обеспечивают осуществление полномочий субъектов РФ и муниципальных образований соответственно.

В данном контексте важно упомянуть письмо Минстроя России[[4]](#footnote-4), которым разъясняются вопросы отнесения тех или иных объектов к объектам федерального, регионального или местного значения. В частности, Минстрой России применительно к статье 45 ГрК РФ выделяет следующие критерии, по которым определяется уполномоченный орган на принятие решения о подготовке документации по планировке территории и ее утверждение:

* значение объекта (федеральное, региональное, местное), в целях размещения которого разрабатывается такая документация;
* планируемое размещение объекта относительно границ субъектов РФ и муниципальных образований;
* источник финансирования строительства, реконструкции объекта капитального строительства (исключительно применительно к объектам регионального или местного значения, финансирование строительства, реконструкции которых осуществляется полностью за счет средств бюджета субъекта РФ, муниципального района, городского округа, поселения).

Также Минстрой России разъясняет, какие объекты относятся к «иным объектам», указанным применительно к разработке и утверждению документации по планировке территории каждого уровня. К примеру, к «иным объектам» капитального строительства применительно к разработке и утверждению документации по планировке территории на федеральном уровне относятся объекты регионального, местного значения, а также объекты, не являющиеся объектами ни федерального, ни регионального, ни местного значения, но планируется их расположение на территории двух и более субъектов РФ (исключение составляют объекты регионального значения, финансирование строительства, реконструкции которых осуществляется полностью за счет средств бюджета субъекта РФ и отсутствуют отказы в согласовании ДПТ уполномоченными органами власти «соседних» субъектов РФ).

Применительно к вопросу отнесения объектов капитального строительства к объектам федерального, регионального или местного значения Минстрой России указывает, что из содержания пунктов 18-20 статьи 1 ГрК РФ следует, что не все объекты федерального, регионального или местного значения подлежат отображению в документах территориального планирования, а лишь те, отображение которых предусмотрено актами Президента РФ, Правительства РФ (применительно к объектам федерального значения) или законами субъектов РФ (применительно к объектам регионального и местного значения).

При отнесении объекта к объекту того либо иного значения следует руководствоваться необходимостью в данном объекте для осуществления полномочий по вопросам, отнесенным к ведению РФ и органов государственной власти РФ (применительно к объектам федерального значения), субъектов РФ и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (применительно к объектам регионального значения), органов местного самоуправления (применительно к объектам местного значения). Также важно отметить, что указанные полномочия должны быть установлены Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, решениями Президента РФ, решениями Правительства РФ, конституциями (уставами) субъектов РФ, законами субъектов РФ, решениями высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

Кроме того, факт финансирования строительства, реконструкции объекта капитального строительства коммерческими организациями не исключает возможности отнесения объекта капитального строительства к объекту федерального, регионального либо местного значения (далее в указанном письме приводятся разъяснения на примере сетей связи).

Также важные разъяснения применительно к учету объектов федерального, регионального и местного значения в документах территориального планирования содержатся в совместном письме Минэкономразвития России и Минстроя России[[5]](#footnote-5). В частности, в данном письме указывается, что виды объектов федерального значения, подлежащих отображению на схемах территориального планирования РФ в соответствии с частью 18 статьи 1 ГрК РФ, в областях, указанных в части 1 статьи 10 ГрК РФ (см. выше) определяются Правительством РФ. Такие виды определяются Перечнем видов объектов, подлежащих отображению в документах территориального планирования РФ[[6]](#footnote-6).

Виды объектов регионального значения в областях, указанных в части 3 статьи 14 ГрК РФ, подлежащих отображению на схеме территориального планирования субъекта РФ, определяются законом субъекта РФ.

Виды объектов местного значения муниципального района, поселения, городского округа в областях, указанных в пункте 1 части 3 статьи 19 и пункте 1 части 5 статьи 23 ГрК РФ, подлежащих отображению на схеме территориального планирования муниципального района, генеральном плане поселения, генеральном плане городского округа, определяются законом субъекта РФ.

Также письмом указывается, что отображение планируемых объектов предусмотрено с детализацией в схемах территориального планирования РФ, схемах территориального планирования субъектов РФ, схемах территориального планирования муниципальных районов до населенного пункта, в генеральных планах поселений и городских округов до функциональной зоны и обозначается условными знаками без координат.

К любой схеме территориального планирования прилагаются материалы по ее обоснованию, в которых подробно описываются предполагаемые к размещению объекты федерального значения, обосновывается выбор их месторасположения и т.д. Ценное значение имеют и многочисленные карты, включаемые в такие материалы (часть 9 статьи 10 ГрК РФ).

Схожим образом ГрК РФ регулируется статус региональных схем территориального планирования[[7]](#footnote-7). Они готовятся в следующих областях:

1. транспорт (железнодорожный, водный, воздушный транспорт), автомобильные дороги регионального или межмуниципального значения;
2. предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидация их последствий;
3. образование;
4. здравоохранение;
5. физическая культура и спорт;
6. энергетика;
7. иные области в соответствии с полномочиями субъектов Российской Федерации.

ГрК РФ также допускает подготовку схем применительно ко всей территории субъекта РФ или к ее части. Состав схемы территориального планирования субъекта РФ аналогичен составу федеральной схемы. Единственное отличие заключается в том, что в региональной схеме содержится информация об объектах регионального, а не федерального значения.

В свою очередь, в соответствии с частью 2 статьи 13.1 ГрК РФ схема территориального планирования двух и более субъектов РФ содержит положение о территориальном планировании и карты планируемого размещения следующих объектов регионального значения, относящихся к указанным в части 3 статьи 14 ГрК РФ областям:

1. линейные объекты регионального значения, размещение которых планируется на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;
2. объекты регионального значения, необходимые для реализации договоров, заключенных в соответствии с законодательством Российской Федерации между органами государственной власти указанных субъектов Российской Федерации, в том числе объекты регионального значения, размещение которых планируется на территории одного из указанных субъектов Российской Федерации.

Схемы территориального планирования муниципального района[[8]](#footnote-8) по своей структуре отличаются от схем более высокого уровня. В них также содержатся сведения об объектах местного значения и их расположении. Но при этом дополнительно муниципальные схемы включают:

1. карту границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), расположенных на межселенных территориях (часть территории муниципального района, не относящаяся к территориям поселений);
2. карту функциональных зон, установленных на межселенных территориях, в случае, если на межселенных территориях планируется размещение объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения (за исключением линейных объектов).

Соответственно, в положение о территориальном планировании дополнительно включаются параметры функциональных зон, установленных на межселенных территориях.

На нижнем уровне местного самоуправления, а также в Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе документы территориального планирования готовятся в форме генпланов.

Генплан может готовиться в отношении всей территории поселения (городского округа) или ее части, например, только в отношении одного населенного пункта. По своему содержанию Генплан схож со схемой территориального планирования муниципального района. Этот документ включает:

1) положение о территориальном планировании;

2) карту планируемого размещения объектов местного значения поселения или городского округа;

3) карту границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения или городского округа;

4) карту функциональных зон поселения или городского округа.

Соответственно, помимо информации об объектах местного значения генеральный план включает в себя параметры устанавливаемых им функциональных зон.

Генеральный план представляет собой документацию о градостроительном планировании развития территорий городских и сельских поселений. Он является основным градостроительным документом, определяющий, основываясь на интересах государства и населения, условия формирования среды жизнедеятельности, границы и направления развития территорий сельских и городских поселений, зонирование территорий, развитие социальной, инженерной и транспортной инфраструктур, сохранения объектов особо охраняемых природных территорий, санитарного и экологического благополучия, а также историко-культурного наследия.

Данный вид градостроительной документации является обязательным для органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения при принятии ими решений и реализации таких решений. Подготовка документов территориального планирования ведется с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также с учетом результатов публичных слушаний по проекту генерального плана и с учетом предложений заинтересованных лиц.

Юридическая природа генерального плана неоднозначна. Он воплощает в себе все сферы жизнедеятельности населенного пункта, включая экологическую, инвестиционную, правовую и экономическую составляющие. Не вызывает споров, что генеральный план представляет собой проектный (перспективный) документ, на основе которого осуществляются все виды градостроительного освоения территорий (планировка, реконструкция, застройка и т.д.)[[9]](#footnote-9).

В литературе существует позиция, согласно которой генеральный план носит сугубо рекомендательный характер[[10]](#footnote-10), однако, как будет подтверждено в дальнейшем, правовая природа генерального плана далеко не так однозначна, как может показаться на первый взгляд. Смешение перспективной составляющей с элементом территориального планирования придает генеральному плану уникальную особенность, выражающуюся в том, что, несмотря на перспективность документа, он оказывает непосредственное влияние на сложившиеся в настоящее время правоотношения (к примеру, взаимосвязь генерального плана с правилами землепользования и застройки).

Реализация генерального плана города является долгосрочным процессом, ведущим к реализации основополагающих положений проекта в действительности (например, зонирование территории, распределение общественных центров, системы магистралей, жилых районов, производственных, коммунальных и рекреационных зон).

Так, в соответствии с положениями части 5 статьи 26 ГрК РФ реализация генерального плана муниципального образования осуществляется путем выполнения мероприятий, которые предусмотрены программами, утвержденными местной администрацией и реализуемыми за счет средств местного бюджета, или нормативными правовыми актами местной администрации, или в установленном местной администрацией порядке решениями главных распорядителей средств местного бюджета, программами комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программами комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов, программами комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов и (при наличии) инвестиционными программами организаций коммунального комплекса.

# **§ 3. Документация по планировке территории и ее правовая природа**

Отдельного рассмотрения требует вопрос относительно правовой природы проекта планировки территории, а именно: *является ли проект планировки территории нормативным или ненормативным актом?* От ответа на данный вопрос будут зависеть как принципиальная возможность, так и процедура обжалования данного акта.

В правоприменительной практике отсутствует единообразие в ответе на данный вопрос. Глобально имеют место три подхода:

1. Проект планировки территории не является нормативным правовым актом[[11]](#footnote-11);
2. Проект планировки территории является ненормативным в части[[12]](#footnote-12);
3. ППТ является нормативным актом[[13]](#footnote-13).

Первая позиция была четко обозначена Высшим Арбитражным Судом РФ. В частности, ВАС РФ указал, что акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, осуществляющих публичные полномочия, об утверждении проектов планировки и проектов межевания территории, об установлении границ зон с особыми условиями использования территории (охранных, защитных зон), о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд не содержат норм права и не устанавливают правил поведения, а представляют собой акты применения к земельным участкам (землям) в границах определяемой соответствующим актом территории специального правового режима, предусмотренного законом или иным нормативным правовым актом. По своей юридической природе такие акты не являются нормативными правовыми актами и могут быть оспорены по правилам главы 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее – «АПК РФ»).

Вторая позиция нашла отражение в решениях ряда региональных судов. В частности, в своем постановлении Арбитражного суда Московского округа суд указал, что «в возникших правоотношениях сторон оспариваемое постановление Правительства в части отсутствия в нем сведений о съезде с реконструируемой улицы Наркомвод на земельный участок и подъезда к объекту недвижимости (зданию) не содержит норм права и не устанавливает правил поведения, а представляет собой акт применения к земельным участкам в границах определяемой соответствующим актом территории.

Апологетом третьей позиции по праву стоит считать суды Северо-Западного округа, и показательным примером в данном контексте необходимо признать дело, рассмотренное Арбитражным судом города Санкт-Петербурга и Ленинградской области № А56-88088/2014 (дело было оставлено в силе всеми инстанциями, в том числе и ВС РФ), в котором ООО «Диалог» и ООО «Зевс» обратились в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области с заявлением о признании недействительным постановления Правительства Санкт-Петербурга от 19 июня 2007 г. № 704 «Об утверждении проекта планировки и проекта межевания территории производственной зоны «Шушары-2», ограниченной Южным железнодорожным полукольцом, продолжением Софийской ул., Южной ул., магистралью № 1, магистралью № 4 и проездом № 1, в Пушкинском районе» (в редакции постановления Правительства Санкт-Петербурга от 28 апреля 2009 г. № 482). Оба оспариваемых постановления были внесены в Реестр нормативных правовых актов Санкт-Петербурга.

Так, суд, в частности, указал, что под нормативным правовым актом понимается письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, должностным лицом в пределах его компетенции, содержащий правовые нормы (правила поведения), рассчитанные на неоднократное применение и влекущие юридические последствия для неопределенного круга лиц, либо нормы, которыми вводятся в действие, изменяются или отменяются действующие правовые нормы. Существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке управомоченным органом или должностным лицом, наличие в акте правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Суд первой инстанции, проанализировав обстоятельства принятия и опубликования, а также содержание оспариваемых документов, с учетом разъяснений, содержащихся в пункте 9 постановления Пленума ВС РФ от 29 ноября 2007 г. № 48[[14]](#footnote-14), пришел к верному выводу, что оспариваемые постановления Правительства относятся к нормативным правовым актам. Довод подателей жалобы о том, что поскольку принадлежащие им земельные участки входят в границы территории, в отношении которой оспариваемыми правовыми актами утверждена градостроительная документация, данные акты для них имеют ненормативный характер, подлежал отклонению. Применение к конкретным правоотношениям правового акта, содержащего правила поведения, обязательные для неопределенного круга лиц, не влияет на юридическую природу такого акта как нормативного.

Решения всех судебных инстанций были оставлены в силе определением ВС РФ от 12 февраля 2016 г. № 307-ЭС15-14446 по делу № А56-88088/2014. Таким образом, ввиду того, что третья позиция была поддержана ВС РФ, именно ее и стоит признать доминирующей на данный момент в правоприменительной практике.

Отдельное внимание стоит уделить основаниям отмены решений о подготовке документации по планировке территории. Подавляющее большинство судебных решений исходят из позиции, согласно которой решение о подготовке документации по планировке территории имеет принципиальную возможность обжалования, однако если принятие данного решения не имеет под собой никаких процедурных дефектов и формально соответствует требованиям закона, то в случае обращения лица с требованием об отмене решения о подготовке ППТ вероятен отказ с указанием на формальное соответствие решения положениям законодательства, и истец имел возможность предоставить свои предложения разработчику проекта планировки территории[[15]](#footnote-15).

К примеру, определением от 21 декабря 2016 г. № 305-КГ16-17142 по делу № А41-29952/2015 ВС РФ отказал в удовлетворении кассационной жалобы ЗАО «Вешенка» о признании недействительным постановления администрации городского поселения, которым было разрешено осуществить разработку проекта планировки территории для размещения комплексной жилой застройки. В частности, ВС РФ указал, что постановлением Администрации городского поселения, которым утвержден проект планировки с проектом межевания, разработанный по правилам ГрК РФ с учетом результатов публичных слушаний, не нарушает прав и законных интересов заявителя, который как арендатор земельных участков, вошедших в границы спорной территории, не воспользовался своими правами, предусмотренными статьями 42-46 ГрК РФ, в том числе правом участвовать в публичных слушаниях и вносить свои предложения уполномоченным органам. Материалами дела было подтверждено, что при предоставлении земельного участка был соблюден порядок, предусмотренный статьями 30, 31 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (далее – «ЗК РФ»), а общество «Вешенка» после опубликования в газете информации о согласовании акта выбора спорного земельного участка в Администрацию городского поселения с соответствующим заявлением не обратилось. Таким образом, правоприменительная практика исходит из того, что лицу, чьи права потенциально могут быть нарушены при утверждении решения о подготовке документации по планировке территории, необходимо направлять свои предложения и замечания, в противном случае будет признано, что лицо не было лишено возможности реализовать способ защиты своего права.

Однако стоит привести наиболее показательный пример отмены распоряжения о подготовке проекта планировки территории без согласования с правообладателем объектов недвижимости, в границах которых планировалось размещение линейного объекта. Так, предметом рассмотрения Арбитражного суда Поволжского округа стало дело[[16]](#footnote-16), предметом которого являлось распоряжение Департамента строительства и архитектуры городского округа Самара № РД-976 о выдаче разрешения ООО НПФ «ЭКОС» на подготовку документации по планировке территории (проект планировки и проект межевания) в городском округе Самара в целях размещения линейного объекта «Водовод диаметром 1200 мм от ул. Советской Армии по ул. Ново-Садовой, ул. Скляренко до ул. Николая Панова» на земельном участке под объектом недвижимости, который принадлежал заявителю (ООО «ЦТ «Октябрьский», далее – «истец»).

Суд первой инстанции отказал истцу в удовлетворении требования об отмене указанного выше распоряжения, ввиду того, что оспариваемым распоряжением Департамента № РД-976 разрешена только подготовка документации по планировке территории в городском округе Самара в целях размещения линейного объекта; указанный ненормативный правовой акт (вопрос о нормативности/ненормативности был рассмотрен выше) не может нарушать какие-либо права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности.

Суд апелляционной инстанции (выводы которого были поддержаны судом кассационной инстанции) отменил решение суда первой инстанции и указал, что указанное выше распоряжение о подготовке документации по планировке территории затрагивает права заявителя в сфере предпринимательской деятельности, поскольку принято без учета месторасположения принадлежащих истцу объектов недвижимости, без согласования с ним схемы границ территории для подготовки документации по ее планировке, в отсутствие доказательств невозможности прокладки планируемого водовода в ином месте, *является начальной стадией процедуры принудительного изъятия имущества* (выделено мной – З.П.).

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос признания недействительными положений уже принятого проекта планировки территории. В этом контексте стоит отметить два наиболее распространенных в практике основания для признания недействительным данного вида градостроительной документации:

* ***В результате принятия решения об утверждении проекта планировки территории допущены процедурные нарушения*** (например, предложение заявителя не было вынесено на обсуждение). В качестве образцового примера стоит привести решение Санкт-Петербургского городского суда[[17]](#footnote-17), оставленное в силе ВС РФ. В частности, согласно фабуле дела постановление Правительства Санкт-Петербурга от 24 января 2014 г. № 22 «Об утверждении проекта планировки с проектом межевания территории квартала 63, ограниченной Яхтенной ул., ул. Савушкина, проектируемым проездом, проектируемой пешеходной улицей, проектируемым проездом, в Приморском районе» формально полностью соответствовало требованиям действующего законодательства – все сроки были соблюдены и документ был надлежащим образом опубликован. Однако, как указали административные истцы по данному делу (и их доводы были подтверждены судом), указанный проект после публичных слушаний, проведенных в 2011 году, неоднократно дорабатывался и утвержденный в 2014 году вариант проекта планировки в корне отличался от обсужденного на публичных слушаниях. Во-первых, стоит обратить на порядок обжалования акта – данный вопрос разбирался выше. Во-вторых, городской суд обратил внимание на содержательную сторону процедуры разработки документации по планировке территории, что, безусловно, является положительной тенденцией в правоприменительной практике. Постановление Правительства Санкт-Петербурга об утверждении проекта планировки территории было признано недействующим с момента вступления решения суда в законную силу.
* ***Согласованный проект планировки территории не был согласован с уполномоченными органами.*** В качестве примера стоит привести решение Санкт-Петербургского городского суда[[18]](#footnote-18), в котором административные истцы обжаловали постановления Правительства Санкт-Петербурга от 13 июля 2011 г. № 1012 «Об утверждении проекта планировки территории, ограниченной Лиговским пр., Расстанной ул., Прилукской ул., Тамбовской ул., во Фрунзенском районе» и от 13 июля 2011 г. № 1013 «Об утверждении проекта межевания территории, ограниченной Лиговским пр., Расстанной ул., Прилукской ул., Тамбовской ул., во Фрунзенском районе». Процедура проведения публичных слушаний соответствовала требованиям закона. Однако, ввиду того, что согласно положениям совместного приказа Министерства культуры РФ № 418 и Министерства регионального развития РФ № 339 от 29 июля 2010 г. «Об утверждении перечня исторических поселений», действующего с 10.10.2010 года, Санкт-Петербург является историческим поселением и в силу Положения[[19]](#footnote-19), утвержденного постановлением Правительства РФ, оспариваемые нормативные правовые акты подлежали согласованию с федеральным органом охраны объектов культурного наследия, однако такое согласование как на момент разработки документации проектов, прохождения процедуры согласования и прохождения процедуры публичных слушаний, так и на момент издания – отсутствовало. В связи с этим обжалуемые постановления Правительства Санкт-Петербурга были признаны недействующими с момент вступления в законную силу решения суда.

В дополнение к приведенным выше примерам из судебной практики стоит обратить внимание на наиболее обстоятельное с точки зрения мотивировки и актуальности действующего регулирования решение Санкт-Петербургского городского суда[[20]](#footnote-20) (председательствующий судья – Белоногий А.В.), которым было признано недействующим со дня вступления в законную силу решения суда постановление Правительства Санкт-Петербурга №1156 «Об утверждении проекта планировки территории базисного квартала 7723В, ограниченной территорией Пулковской обсерватории, Пулковским шоссе, Волхонским шоссе, проектируемыми проездами №7, 8 и 6, и Московском районе и проекта межевания территории, ограниченной территорией Пулковской обсерватории, Пулковским шоссе, проектируемыми проездами №10, 2а, 5, 5а и 6, в Московском районе». Согласно фабуле дела, ряд административных истцов обратились в суд с требованием о признании недействующим указанного выше постановления с момента его принятия, приводя в обоснование своих требований следующие аргументы:

* проектируемая территория частично граничит с объектом культурного наследия федерального значения и включает в себя компоненты объекта всемирного наследия, при этом на утверждённой документации границы данных компонентов не отмечены; поскольку почти вся проектируемая территория входит в состав защитной парковой зоны ГАО РАН (Ансамбль Пулковской обсерватории), утвержденной документацией не соблюдаются требования режима использования земель в границах такой зоны, поскольку федеральным законодательством запрещено производство крупномасштабных строительных работ в этой зоне;
* отсутствует согласование обжалуемого постановления с Министерством культуры РФ; нарушены требования международных обязательств РФ по охране и защите объекта всемирного наследия, то есть нарушены положения Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 года (отсутствует согласование проектной документации с Центром всемирного наследия ЮНЕСКО);
* в проектную документацию после публичных слушаний неоднократно вносились изменения; представленная на утверждение Правительству Санкт-Петербурга проектная документация отличается от той, которая являлась предметом публичных слушаний.

В процессе рассмотрения дела суд пришел к выводу о нарушении порядка принятия обжалуемого постановления Правительства Санкт-Петербурга и несоответствии его положениям генерального плана города и ПЗЗ. Также суд указал, что публичные слушания имеют целью соблюдение прав человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства (часть 7 статьи 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации), что позволяет прийти к выводу о том, что подготовка проекта планировки и проекта межевания территории включает разработку таких проектов, их согласование и завершается принятием решения уполномоченным исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга о направлении указанной документации в администрацию района Санкт-Петербурга для проведения публичных слушаний, последующее внесение изменений в документацию возможно лишь в целях учёта замечаний и предложений участников публичных слушаний. Иное означало бы снижение правовых гарантий участников градостроительных отношений, поскольку приводило бы по существу к принятию новых решений по планировке территории без их обсуждения и возможности высказать замечания и предложения, которые могли бы быть учтены.

Фигурирующие в материалах дела письма исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга свидетельствовали о доработке проектной документации после проведения публичных слушаний и наличии различных её вариантов (версий). Кроме того, степень существенности внесённых или вносимых изменений в проект планировки и проект межевания территории после публичных слушаний правового значения не имеет.

Данный спор заслуживает внимания также потому, что на данный момент дело будет подлежать рассмотрению в ВС РФ.

# **§ 4. Проблема соотношения генерального плана и правил землепользования и застройки**

Одной из наиболее острых проблем, выявленных в результате анализа правоприменительной практики, является проблема соотношения двух особо значимых градостроительных документов – генерального плана муниципального образования и ПЗЗ. До недавнего времени данная проблема имела неоднозначное решение на практике. Как было отмечено выше, генеральный план является перспективным документом, а правила землепользования и застройки, в свою очередь, отражают фактическое состояние территориальных зон. Данная логика отчетливо прослеживается при анализе положений ГрК РФ.

Как в научной литературе, так и в правоприменительной практике отмечается проблема в определении соотношения генерального плана и ПЗЗ. В частности, речь идет о толковании положений частей 3 и 9 статьи 1 ГрК РФ. Согласно положениям части 3 статьи 31 ГрК, подготовка проекта ПЗЗ осуществляется *с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования* (выделено мной – З.П.), с учетом требований технических регламентов, заключения о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний и предложений заинтересованных лиц. В свою очередь, ч.9 указанной выше статьи устанавливает, что орган местного самоуправления осуществляет проверку проекта правил землепользования и застройки, представленного комиссией, *на соответствие* требованиям технических регламентов*, генеральному плану поселения, генеральному плану городского округа* (выделено мной – З.П.), схемам территориального планирования муниципальных районов, схемам территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, схемам территориального планирования субъекта Российской Федерации, схемам территориального планирования Российской Федерации.

При буквальном толковании приведенных норм возникает коллизия, суть которой состоит в том, что при разработке ПЗЗ одновременно должны учитываться положения генерального плана и осуществляться проверка положений ПЗЗ на соответствие требованиям генерального плана. В связи с этим и возникает вопрос о соотношении генерального плана и правил землепользования и застройки.

В научной литературе приводились три варианта соотношения генерального плана и ПЗЗ[[21]](#footnote-21):

1) ПЗЗ должны полностью соответствовать генеральному плану;

2) ПЗЗ могут учитывать положения генерального плана;

3) ПЗЗ должны соответствовать определенным положениям генерального плана. В остальной части ПЗЗ могут учитывать положения генерального плана.

Из приведенных трех вариантов наиболее «радикальные» (варианты 1 и 2) не представляются обоснованными, поскольку в одном случае ПЗЗ превращаются из самостоятельного вида градостроительной документации в дубликат генерального плана, а в другом случае дискреционный элемент вносит еще большие противоречия в разрешение вопроса о соотношении генерального плана и ПЗЗ.

В качестве аргументации своей позиции стоит сослаться на монографию[[22]](#footnote-22) Э.К. Трутнева, опубликованную на сайте НИУ-ВШЭ и посвященную обсуждению вопросов градостроительного регулирования. Так, проводя параллель между функциональным зонированием генерального плана и градостроительным зонированием ПЗЗ и отражая их различие в правовой природе, автор обращает внимание на то, что карта функционального зонирования генерального плана (вместе с положениями о территориальном планировании) отражает момент физического состояния города, который согласно воли коллективного планирующего субъекта должен наступить по прошествии длительного периода времени (через 15, 20, 30 лет) как достигнутую взаимосвязь двух компонентов: а) будущих объёмов застройки и б) будущих возможностей (объёмов/мощности) инфраструктуры, обеспечивающей существование- функционирование будущих объёмов застройки.

В свою очередь, карта градостроительного зонирования ПЗЗ вместе с градостроительными регламентами отражает правовой режим использования земельных участков в качестве правовой гарантии их использования в соответствии с этими регламентами (в том смысле, что никто не может запретить использование земельного участка так, как это определено градостроительными регламентами) отныне (с момента вступления в силу ПЗЗ) и впредь – в неопределённо далёкое будущее (до тех пор, пока действуют ПЗЗ в соответствующей редакции).

Отвечая на вопрос, что значит «подготовка ПЗЗ с учетом положений генерального плана», Э.К. Трутнев приходит к следующему выводу. Такая подготовка должна по своей механике представлять собой перевод на правовой язык текущего времени (на язык имеющих в данный момент юридическую силу градостроительных регламентов) первоначально определённых генеральным планом в отношении некоторого отдаленного будущего балансов между будущими объёмами застройки и будущими объёмами (возможностями) инфраструктуры. Такой перевод можно выполнить исключительно «с учетом», но никак не «в соответствии» с генеральным планом, поскольку «соответствие» ПЗЗ генеральному плану в определённых случаях, безусловно, будет приводить к негативным последствиям для муниципального образования. При этом по объективным основаниям соотношение ПЗЗ и ГП может принимать диаметрально противоположные проявления: для различных территорий эти документы могут визуально и параметрически «почти совпадать», либо «кардинально отличаться» друг от друга, но не противоречить друг другу ни формально, ни по существу. Как ни странным может показаться, именно наличие таких противоположных проявлений как раз и является свидетельством рационально построенных ПЗЗ, обеспечивающих процесс последовательного проведения в жизнь эффективной градостроительной политики в городе.

Таким образом, наиболее обоснованным представляется третий вариант из предложенных выше. Суть данного подхода сводится к следующему. Поскольку генеральный план состоит из двух основных частей (обязательные (утверждаемые) и необязательные положения (так называемая «обосновывающая часть»)), в таком случае ПЗЗ должны соответствовать исключительно утверждаемым положениям генерального плана. В остальной же части ПЗЗ обладают определенной долей дискреции.

Однако Верховный Суд РФ (далее – «ВС РФ») занял первую позицию. И для этого вывода ВС РФ пришлось последовательно рассмотреть несколько дел. Так, в апелляционном определении ВС РФ от 19.01.2017 № 56-АПГ16-31 Суд констатировал наличие неопределенности правового режима земельных участков в связи с распространением на них действия нескольких градостроительных регламентов и указал, в частности, что положения генерального плана муниципального образования первичны по отношению к правилами землепользования и застройки, что следует из системного толкования части 3 статьи 9, частей 9 и 10 статьи 31, пункта 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ. В частности, по смыслу пунктов 2, 5, 6, 7 и 8 статьи 1, пункта 2 части 1 статьи 34 и части 15 статьи 35 ГрК РФ, территориальные зоны, установленные в правилах землепользования и застройки, конкретизируют положения генерального плана в целях определения правового режима использования земельных участков, без изменения при этом назначения территории, отнесенной к функциональным зонам. Несоответствие ПЗЗ муниципального образования генеральному плану, в том числе в части картографического материала, которым устанавливаются территориальные зоны, является основанием для рассмотрения вопроса о приведении их в соответствие с указанным документом территориального планирования (часть 15 статьи 35 ГрК РФ). На основании положений частей 9 и 10 статьи 31, пункта 1 части 2 статьи 33 ГрК РФ внесение изменений в ПЗЗ Владивостокского городского округа, признанные судом недействующими в части расположения земельных участков одновременно в нескольких территориальных зонах, в целях устранения данного нарушения *должно соответствовать документам территориального планирования, в том числе границам и содержанию функциональных зон, установленных генеральным планом муниципального образования[[23]](#footnote-23)*.

Точку в данных спорах ВС РФ поставил в пункте 18 обзора судебной практики ВС РФ №4 (утвержден Президиумом ВС РФ 15 ноября 2017 г.)[[24]](#footnote-24), тем самым подтвердив позицию ряда региональных судов[[25]](#footnote-25). В своем определении № 307-КГ16-18929 от 30 мая 2017 г.[[26]](#footnote-26) Судебная коллегия ВС РФ отменила судебные акты нижестоящих судов и направила дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции ввиду следующего. Общество (ООО «ЮТАС», истец) являлось собственником объекта недвижимости – станции технического обслуживания автомобилей, расположенной на земельном участке, предоставленном обществу в аренду до 2063 г. на основании договора с администрацией муниципального образования. На основании положений подпункта 6 пункта 2 статьи 39.3 и пункта 2 статьи 39.20 ЗК РФ общество обратилось в администрацию с заявлением о предоставлении в собственность земельного участка под принадлежащим ему объектом недвижимости. Администрация отказала в предоставлении земельного участка в силу пункта 12 статьи 85 ЗК РФ, поскольку в соответствии с генеральным планом муниципального образования он относился к зоне зеленых насаждений общего пользования.

Суды нижестоящих инстанций признали отказ администрации незаконным, исходя из того, что фактическое использование земельного участка, на котором находится принадлежащий обществу объект недвижимости, соответствует виду его разрешенного использования и перечню разрешенных видов использования, предусмотренных ПЗЗ муниципального образования, и пришли к выводу об отсутствии основания для отказа в предоставлении в собственность земельного участка на основании статьи 85 ЗК РФ. Суды также приняли во внимание, что решением законодательного органа муниципального образования были внесены изменения в ПЗЗ, в соответствии с которыми спорный участок расположен в территориальной зоне «коммунально-складская зона», одним из видов разрешенного использования которой является размещение мастерских, предназначенных для ремонта и обслуживания автомобилей. *Изменения в правила были внесены после принятия генерального плана*.

ВС РФ вернул дело на новое рассмотрение, указав, что из соотношения положений части 3 статьи 9, частей 9, 10 статьи 31, пункта 1 части 2 статьи 33, пункта 2 части 1 статьи 34, части 15 статьи 35 ГрК РФ следует принцип первичности генерального плана перед правилами землепользования и застройки как основополагающего документа территориального планирования, определяющего стратегию градостроительного развития территорий и содержащего долгосрочные ориентиры их развития. Несоответствие ПЗЗ муниципального образования генеральному плану является основанием для рассмотрения вопроса о приведении их в соответствие с указанным документом территориального планирования.

Таким образом, на данный момент правоприменителем дан принципиальный ответ на обозначенный выше вопрос.

Принцип первичности генерального плана получил свое дальнейшее развитие и в практике региональных судов. К примеру, в одном из своих постановлений[[27]](#footnote-27) Тринадцатый арбитражный апелляционный суд, проанализировав положения статей 26, 30, 34, 45 ГрК РФ, указал на то, что территориальное планирование, как и градостроительное зонирование, преследует единую цель обеспечения устойчивого развития территорий. Вместе с тем документы территориального планирования определяют назначение территорий для достижения названной цели, а правила землепользования и застройки разрабатываются для создания условий по ее достижению, исходя из назначения территорий (тем самым указав на различия в правовой природе указанных документов). Положениями ГрК РФ 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 ПЗЗ, следовательно, ПЗЗ должны утверждаться на основании генерального плана.

# **Глава 2. Проблемы, связанные с разработкой градостроительной документации**

## **§ 1. Правовое значение публичных слушаний и общественных обсуждений как этапа разработки градостроительной документации**

Динамика требований к нормативно-правовому регулированию градостроительной деятельности, осуществляемой органами государственной власти РФ, ее субъектами и органами местного самоуправления, противоречива. Среди обязательных в ГрК РФ процедур разработки и утверждения документов градостроительной деятельности следует выделить обязательность проведения публичных слушаний и общественных обсуждений. Несмотря на то, что результаты этих слушаний (обсуждений) не носят для органов местного самоуправления обязательного характера, открытое публичное обсуждение вышеперечисленных вопросов позволяет как субъектам экономической деятельности, так и гражданам и их объединениям отстаивать и публично обосновывать законность, рациональность своих интересов и требований.

Однако хронология вносимых законодателем изменений, непосредственно влияющих на удельный вес института публичных слушаний в регулировании градостроительной деятельности, отражает четкое отношение законодателя по данному вопросу. Так, в 2006 году была исключена обязательность проведения публичных слушаний при внесении в генеральный план изменений, предусматривающих изменение границ населенных пунктов в целях жилищного строительства или определения зон рекреационного назначения[[28]](#footnote-28). В 2011 году значительно ограничивается круг лиц, которые могут принимать участие в публичных слушаниях при внесении изменений в генеральные планы[[29]](#footnote-29). В новой редакции ст. 28 ГрК РФ установлено, что в случае внесения изменений в генеральный план в отношении части территории поселения или городского округа публичные слушания (общественные обсуждения) проводятся с участием правообладателей земельных участков и (или) объектов капитального строительства, находящихся в границах территории поселения или городского округа, в отношении которой осуществлялась подготовка указанных изменений.

Стоит отметить одну из новелл ГрК РФ, связанную с введением института общественных обсуждений. Федеральным законом от 29 декабря 2017 г. № 455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в ГрК РФ была введена статья 5.1, согласно которой наравне с публичными слушаниями вводились общественные обсуждения по проектам градостроительной документации. В первую очередь возникает вопрос: *какова цель данных изменений, в чем суть данной новеллы?* Исходя из анализа специальной литературы и положений ГрК РФ, стоит прийти к выводу о том, что цель внесенных законодателем изменений состоит исключительно в дополнении технологической составляющей – участия населения в обсуждении проектов градостроительной документации посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Процедура проведения данных двух мероприятий практически идентична, за исключением очного участия населения в общественных обсуждениях (поскольку весь процесс происходит посредством использования специальных Интернет-площадок). В остальном никаких различий между данными институтами участия населения в обсуждении проектов градостроительной документации нет.

Применительно к введению института общественных обсуждений законодателем введен переходный период[[30]](#footnote-30), в соответствии с которым нормативные правовые акты представительных органов муниципальных образований, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя, необходимые для проведения общественных обсуждений или публичных слушаний в соответствии с ГрК РФ, подлежат принятию и опубликованию не позднее 1 июля 2018 года. До этого момента, если решения о проведении публичных слушаний по проектам генеральных планов, проектам, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам правил благоустройства территорий, проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов, вопросам предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, вопросам предоставления разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросам изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных ПЗЗ приняты до дня вступления в силу нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя, необходимых для проведения общественных обсуждений или публичных слушаний в соответствии с ГрК РФ, публичные слушания по указанным проектам и вопросам проводятся в порядке, установленном в соответствии с ГрК РФ в редакции, действовавшей до дня вступления в силу федерального закона № 455-ФЗ.

Действующий ГрК РФ (статья 5.1) и Федеральный закон о введении его в действие[[31]](#footnote-31) предусматривают следующие случаи обязательного проведения публичных слушаний и общественных обсуждений:

1. По вопросу принятия генерального плана поселения, генерального плана городского округа, в том числе внесение изменений в такие планы. Особенностью нормативного правового регулирования публичных слушаний и общественных обсуждений по этому вопросу выступает возможность принятия субъектом РФ закона по вопросу разделения территории населенного пункта на части по критерию предельной численности лиц, проживающих или зарегистрированных на такой части территории.
2. Вопрос по подготовке проекта ПЗЗ.
3. Подготовка проекта правил благоустройства территорий.
4. Вопрос о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования.
5. Вопрос об отклонении от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.
6. Вопросы о рассмотрении проектов планировки территории и проектов межевания территории. Между их подготовкой и их утверждением указанные проекты должны пройти процедуру общественных обсуждений и публичных слушаний.

Положения ГрК РФ, устанавливающие вопросы обязательного проведения общественных обсуждений и публичных слушаний при выработке конкретных градостроительных решений, либо изменения уже существующих градостроительных решений направлены, согласно ст. ст. 39, 40 Градостроительного кодекса, на обеспечение комфортной среды обитания, комплексного учета потребностей населения и территорий в развитии и необходимы в соответствии со ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ для согласования государственных, общественных и частных интересов в градостроительной деятельности для обеспечения благоприятных условий проживания. Изложенное соответствует части 1 статьи 3 ЗК РФ, согласно которой земельным законодательством является законодательство, регулирующее отношения по использованию и охране земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории как важнейшей и неотъемлемой части природы, основы осуществления хозяйственной и иной деятельности.

Однако в данном контексте стоит отметить, что одной из значительных новелл 2017 года явилось освобождение застройщиков и местных администраций в рамках процедуры комплексного развития территорий от проведения обязательных общественных обсуждений или публичных слушаний[[32]](#footnote-32).

Такие обсуждения/слушания могут быть проведены в добровольном порядке. Однако их проведение никак юридически не влияет на содержание документации по планировке территории, разрабатываемой и утверждаемой в рамках процедуры комплексного развития территорий. Отсутствие необходимости проведения общественных обсуждений или публичных слушаний существенно сокращает застройщикам срок предпроектной подготовки территорий участков к будущей комплексной застройке, так как по прежним правилам для проведения общественных обсуждений или публичных слушаний потребовалось бы как минимум три месяца (информирование местных жителей, проведение общественных обсуждений или публичных слушаний, оформление результатов общественных обсуждений или публичных слушаний).

С другой стороны, остается открытым *вопрос о том, не является ли данная новелла нарушением одного из основных принципов градостроительного права – участия граждан и их объединений в градостроительной деятельности и обеспечения свободы такого участия*?

Так, конституционно-правовой смысл современного института публичных слушаний применительно к регулированию муниципальных правоотношений выявлен в Определении Конституционного Суда от 08.12.2011 № 1808-О-О, указавшего, что публичные слушания относятся к мерам, призванным обеспечивать реализацию гарантий права гражданина на местное самоуправление. Относительно публичных слушаний в градостроительной деятельности Конституционным Судом в Определении от 15.07.2010 № 931-О-О указано, что публичные слушания представляют публично-правовой институт, призванный обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем (вопросов), имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования. Публичные слушания, указывает Конституционный Суд, 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. Ключевой целью данного инструмента является выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта.

В связи с приведенной оценкой сложившееся у ряда исследователей мнение о том, что публичные слушания в современном муниципальном праве и в затрагиваемой им части земельного законодательства, в том числе градостроительной деятельности, являются институтом непосредственной демократии, не совпадает с выявленным Конституционным Судом конституционным смыслом норм права, регулирующих указанный институт[[33]](#footnote-33).

Эффективность всякого института материального права измеряется правовыми средствами его защиты. Наиболее действенным средством защиты, имеющим специальную подотрасль принудительного исполнения, выступает судебная защита нарушенного права. В настоящее время институт публичных слушаний не имеет возможности судебной защиты его результатов (либо их опровержения) непосредственно по предмету публичных слушаний, поскольку решения публичных слушаний не носят императивного (безусловного и обязательного к исполнению) характера ни для органов государственной власти, ни для органов местного самоуправления, ни для граждан. Сложившаяся судебная практика формируется указанием на предмет исковых требований и соответственно защищаемого права – предполагаемые нарушения процедуры проведения публичных слушаний, низводя тем самым уже результаты слушаний и принятые с их учетом управленческие решения к недействительности.

Тезис о том, что результаты публичных слушаний (общественных обсуждений) сами по себе не нарушают права заявителей (однако такая процедурная возможность допускается законом), был сформирован в правоприменительной практике и поддержан ВС РФ. В частности, в одном из своих определений[[34]](#footnote-34) ВС РФ указал, что отсутствие в нарушение регионального закона о порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности сведений о публикации решения о подготовке документации определенным образом может рассматриваться как нарушение прав граждан на представление предложений о порядке и сроках подготовки документации и ее содержании. Однако это не свидетельствует о незаконности проведения публичных слушаний и (или) недействительности их результатов. Таким образом, ВС РФ решительно подчеркнул, что решение о подготовке документации по планировке территории может являться предметом рассмотрения строго на соответствие соблюдения формальных требований закона.

В дополнение к сказанному выше стоит привести пример наиболее радикального подхода к оспариванию результатов публичных слушаний. Так, предметом рассмотрения Арбитражного суда г. Москвы было дело[[35]](#footnote-35) о признании недействительными результатов публичных слушаний, оформленных протоколом публичных слушаний, а также заключения по результатам публичных слушаний по проекту межевания территории одного из районов г. Москвы. В частности, суд указал, что при проведении публичных слушаний по проекту планировки территории и проекту межевания территории всем заинтересованным лицам должны быть обеспечены равные возможности для выражения своего мнения. Участники публичных слушаний по проекту планировки территории и проекту межевания территории вправе представить в уполномоченные на проведение публичных слушаний орган местного самоуправления поселения или орган местного самоуправления городского округа свои предложения и замечания, касающиеся проекта планировки территории или проекта межевания территории, для включения их в протокол публичных слушаний. Проведение публичных слушаний рассматривается как действие, предшествующие принятию решения об утверждении документации по планировки территории. Заключение, принятое по результатам публичных слушаний, носит рекомендательный характер (не предопределяет с обязательностью то или иное содержание проекта), и не является непосредственным основанием для возникновения, изменения, прекращения прав либо обязанностей какого-либо субъекта градостроительной деятельности.

Таким образом, согласно позиции суда, результаты публичных слушаний не обладают признаком обязательности, а также признаками ненормативного правового акта, решения или действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, обжалование которых предусмотрено главой 24 АПК РФ, в силу чего не возлагают на заявителя каких-либо обязанностей и не могут ограничивать его права.

## **§ 2. Разработка документации по планировке территории в отношении линейных объектов**

Для начала стоит отметить, что 2016 год ознаменовался масштабными изменениями в ГрК РФ, внесшими существенные корректировки как в процессы деятельности застройщиков и девелоперов, так и административных органов. В частности, ФЗ № 373 внесены изменения в статью 41 ГрК РФ, определяющую назначение и виды документации по планировке территории.

Существенные изменения были внесены в понятие разрешения на строительство, закрепленное в части 1 статьи 51 ГрК РФ. В частности, на текущий момент проектная документация в отношении линейного объекта проверяется исключительно на соответствие документации по планировке территории.

В развитие положений статьи 51 ГрК РФ пунктом 5 части 3 статьи 41 ГрК РФ, вступившим в силу с 1 июля 2017 г., установлено, что подготовка документации по планировке территории в целях размещения объекта капитального строительства является обязательной, в том числе если планируются строительство, реконструкция линейного объекта.

В силу части 5 статьи 42 ГрК РФ состав и содержание проектов планировки территории, предусматривающих размещение одного или нескольких линейных объектов, устанавливаются Правительством РФ. В развитие указанного положения ГрК РФ Правительством принято постановление[[36]](#footnote-36), утвердившее Положение о составе и содержании проектов планировки территории, предусматривающих размещение одного или нескольких линейных объектов.

Стоит упомянуть и об исключениях из общего правила, предусмотренного подпунктом 5 части 3 статьи 41 ГрК РФ. Так, если размещение линейного объекта планируется осуществлять на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и для размещения такого линейного объекта не требуются предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и установление сервитутов, подготовка документации по планировке территории не требуется. Также указано, что Правительством РФ могут быть установлены иные случаи, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории.

Такие случаи предусмотрены в постановлении Правительства РФ от 7 марта 2017 г. № 269[[37]](#footnote-37). К ним относятся:

* строительство, реконструкция линейных объектов, обеспечивающих подключение объектов капитального строительства к существующим электрическим сетям, сетям инженерно-технического обеспечения, при условии, что такое подключение не требует строительства или реконструкции существующих электросетей, сетей инженерно-технического обеспечения;
* строительство, реконструкция объекта, входящего в состав существующего линейного объекта, при условии, что такое строительство, реконструкция осуществляются в полосе отвода существующего линейного объекта и не изменяют границы зон с особыми условиями использования территорий, установленные в связи с размещением существующего линейного объекта, и что общая площадь указанного объекта не превышает 500 м2, высота не превышает 12 м, количество этажей не превышает 2;
* строительство, реконструкция электросетей, сетей связи, сетей инженерно-технического обеспечения, размещение которых осуществляется внутри одного квартала, одного микрорайона.

Обращаясь к общему правилу получения разрешения на строительство в отношении линейного объекта, стоит обратить внимание на следующий момент: для того, чтобы разработать документацию по планировке территории, планируемый к размещению линейный объект не обязательно должен быть предусмотрен в документах территориального планирования (схемах территориального планирования либо генплане – в зависимости от того, является ли планируемый к размещению объект объектом федерального, регионального либо местного значения). Данный тезис вытекает, в частности, из разъяснений, содержащихся в упомянутом ранее совместном письме[[38]](#footnote-38) Минэкономразвития России и Минстроя России, согласно которому в случае, если объекты федерального значения (в областях, указанных в части 1 статьи 10 ГрК РФ), объекты регионального значения (в областях, указанных в части 3 статьи 14 ГрК РФ), объекты местного значения (в областях указанных в пункте 1 части 3 статьи 19 и пункте 1 части 5 статьи 23 ГрК РФ) не включены в Перечень № 162-р[[39]](#footnote-39) и не установлены Законом субъекта РФ соответственно, то документацию по планировке территории необходимо подготавливать без предъявления требования о их наличии в документах территориального планирования соответствующего значения. Само требование о наличии объекта в проекте планировки территории применяется ко всем объектам, для строительства, реконструкции которых необходимо осуществить изъятие земельных участков, вне зависимости от того, подлежат ли они отображению в документах территориального планирования.

Также в одном из своих писем[[40]](#footnote-40) Минстрой указал, что из содержания пунктов 18-20 статьи 1 ГрК РФ следует, что не все объекты федерального, регионального или местного значения подлежат отображению в документах территориального планирования, а лишь те, отображение которых предусмотрено актами Президента РФ, Правительства РФ (применительно к объектам федерального значения) или законами субъектов РФ (применительно к объектам регионального и местного значения).

В качестве отрицательного примера стоит привести решение Арбитражного суда Иркутской области от 13 декабря 2016 г. по делу № А19-2059/2016. Согласно фабуле дела, ОАО «Иркутская электросетевая компания» (далее – «общество») обратилось в Арбитражный суд Иркутской области с заявлением:

* о признании незаконным бездействия администрации Ушаковского муниципального образования, выраженного в неосуществлении мероприятий, направленных на утверждение генерального плана на территории Ушаковского муниципального образования;
* об обязании Администрации подготовить и совершить необходимые мероприятия, направленные на утверждение генерального плана территории Ушаковского муниципального образования на межселенных территориях;
* о признании незаконным отказа Администрации в принятии решения о подготовке документации по планировке территории в границах санитарно-охранной зоны для линейного объекта (объекта энергоснабжения), а также в части отнесения возводимого объекта к объектам федерального значения, объектам регионального значения, объектам местного значения;
* об обязании Администрации принять решение о подготовке документации по планировке территории, осуществить подготовку проекта планировки территории и проекта межевания территории.

Процесс рассмотрения данного дела во всех инстанциях (а решение суда первой инстанции было поддержано судами апелляционной и кассационной инстанций[[41]](#footnote-41)) напоминал попытки правоприменителя пройти между Сциллой и Харибдой. Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд, в частности, указал, что, исходя из правового смысла статей 18, 24, 51 ГрК РФ в их системной взаимосвязи и с учетом пункта 20 части 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», учитывая закрепленный в Конституции РФ принцип разделения властей, суд кассационной инстанции считает правильным вывод судов о том, что Администрация не является органом, уполномоченным на утверждение генерального плана муниципального образования и на осуществление мероприятий, направленных на утверждение генерального плана. Администрация только *принимает участие* в многостадийном процессе подготовки проекта генерального плана муниципального образования.

Также суд, установив, что генеральный план части территории, в границах которой планируется размещение линейного объекта, на территории муниципального образования отсутствует, признал отсутствующей у Администрации возможность начать осуществление подготовки проекта планировки территории, в связи с чем отказал в удовлетворении требований об оспаривании отказа в принятии решения о подготовке документации по планировке территории и осуществлении подготовки проекта планировки территории в границах санитарно-охранной зоны вышеуказанного объекта.

Однако наиболее весомым аргументом, который позволил устоять решению Арбитражного суда Иркутской области во всех инстанциях, являлось непредставление в полном объеме документов, предусмотренных пунктом 2.3 административного регламента предоставления муниципальной услуги «Выдача разрешения на строительство объекта капитального строительства», утвержденного постановлением Администрации Ушаковского муниципального образования от 25 апреля 2012 г. № 148/1. В частности, обществом не были предоставлены положительное заключение государственной экспертизы проектной документации, положительное заключение государственной экологической экспертизы проектной документации, а также схема планировочной организации земельного участка, подтверждающая расположение линейного объекта в пределах красных линий. Таким образом, суд недвусмысленно дал понять обществу, что его требования в любом случае не были бы удовлетворены.

Исходя из анализа приведенной судом аргументации, стоит прийти к неутешительному выводу: если размещение линейного объекта, обязательного к отражению к документах территориального планирования, в указанных документах не предусмотрено (либо документы территориального планирования в отношении конкретной территории не утверждены), лицо, планирующее строительство линейного объекта, оказывается в замкнутом круге, поскольку разработка документации по планировке территории осуществляется в соответствии с документами территориального планирования, а ими размещение данного объекта не предусматривается (либо в отношении данной территории документы территориального планирования вовсе не утверждены). Суду в данном случае было необходимо исследовать статус планируемого к размещению линейного объекта. Представляется, что в подобной ситуации (если планируемый к размещению объект подлежит отображению в документах территориального планирования) заинтересованным лицам следует обращаться с требованиями об отнесении планируемых к размещению объектов к объектам федерального, регионального либо местного значения, либо обжаловать отказ в разрешении подготовки документации по планировке территории (если объект не является обязательным к отображению в документах территориального планирования).

Одной из существенных особенностей разрабатываемой документации в отношении линейных объектов является то, что наличие утвержденного общего проекта планировки территории не препятствует утверждению проекта планировки территории в отношении линейного объекта, расположенного в границах данной территории. Данный вывод следует из положений региональных нормативно-правовых актов, определяющих порядок подготовки документации по планировке соответствующих муниципальных образований[[42]](#footnote-42).

Стоит отметить один важный момент, возникающий при планировании размещения линейных объектов различных уровней. Перечни объектов федерального[[43]](#footnote-43), регионального и местного значения определяются соответственно Правительством или Президентом Российской Федерации, законом субъекта Российской Федерации (подпункты 18-20 статьи 1 ГрК РФ). Однако на практике может возникнуть (и возникает) вопрос: *может ли проект планировки и межевания территории предусматривать размещение одновременно объектов федерального и регионального (или местного) уровней?*

Допустимость одновременного размещения нескольких линейных объектов напрямую следует из пункта 5 статьи 42 ГрК РФ, а также принятого в развитие данной нормы Постановления Правительства РФ от 12 мая 2017 г. № 564[[44]](#footnote-44). Косвенно ответ на данный вопрос содержит п. 16 данного постановления, в соответствии с которым расхождение сведений о наименовании и планируемом местоположении (с точностью до муниципального образования) *линейных объектов федерального, регионального или местного значения, содержащихся в проекте планировки территории*, (выделено мной – П.З.) и сведений о наименовании и планируемом местоположении таких линейных объектов, содержащихся в документах территориального планирования, не допускается.

В связи с этим стоит отметить, что тезисы ряда специалистов о том, что в случае размещения в пределах одного элемента планировочной структуры линейных объектов разного уровня требуется утвердить несколько проектов планировки в отношении одной и той же территории[[45]](#footnote-45), на данный момент уже не являются актуальными.

На данный момент представляется затруднительным подтвердить и проанализировать практику размещения нескольких линейных объектов разного уровня в границах одного элемента планировочной структуры, поскольку, исходя из проведенного мониторинга региональных нормативно-правовых актов, на данный момент не утверждены соответствующие проекты планировки территории.

# **§ 3. Разработка документации по планировке территории в отношении площадных объектов**

На контрасте с регулированием вопроса разработки проектной документации в отношении линейных объектов, стоит обратить внимание и на регулирование данного вопроса в отношении площадных объектов. Необходимо отметить, что понятия площадного объекта действующий ГрК РФ не содержит, однако оно выводится путем толкования его положений. Так, легальная дефиниция разрешения на строительство в части 1 статьи 51 ГрК РФ по сути разделяет объекты капитального строительства на линейные и не относящиеся к таковым. Часть 10 статьи 1 ГрК РФ относит к объектам капитального строительства здания, строения, сооружения и объекты, строительство которых не завершено (объекты незавершенного строительства), за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек. Таким образом, к площадным объектам относятся объекты капитального строительства, не относящиеся к линейным объектам (линиям электропередачи, линиям связи (в том числе линейно-кабельным сооружениям), трубопроводам, автомобильным дорогам, железнодорожным линиям и другим подобным сооружениям).

Согласно положениям статьи 51 ГрК РФ проектная документация в отношении площадных объектов проверяется на соответствие градостроительному регламенту (является составной частью ПЗЗ), документации по планировке территории (если ее разработка в соответствии с ГрК РФ является обязательной), а также на соответствие видам разрешенного использования земельного участка, на котором планируется размещение данного объекта, и ограничениям, предусмотренным федеральными законами.

Случаи, при которых разработка документации по планировке территории является обязательной, перечислены в пункте 3 статьи 41 ГрК РФ. К ним относятся:

* необходимость изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд в связи с размещением объекта капитального строительства федерального, регионального или местного значения;
* необходимость установления, изменения или отмены красных линий;
* необходимость образования земельных участков в случае, если в соответствии с земельным законодательством образование земельных участков осуществляется только в соответствии с проектом межевания территории;
* размещение объекта капитального строительства планируется на территориях двух и более муниципальных образований, имеющих общую границу (за исключением случая, если размещение такого объекта капитального строительства планируется осуществлять на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и для размещения такого объекта капитального строительства не требуются предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и установление сервитутов);
* планируются строительство, реконструкция линейного объекта (за исключением случая, если размещение линейного объекта планируется осуществлять на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и для размещения такого линейного объекта не требуются предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и установление сервитутов). Правительством Российской Федерации могут быть установлены иные случаи, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории (этот пункт был рассмотрен выше).

Отдельного внимания заслуживает следующий вопрос: *на какую дату должна соответствовать проектная документация критериям, применяемым в отношении выдачи разрешения на строительство площадного объекта?*

При ответе на данный вопрос стоит его разделить на две составляющие. В отношении соответствия градостроительному регламенту и документации по планировке территории законодателем дан однозначный ответ: соответствие градостроительному регламенту и документации по планировке территории обеспечивается на дату выдачи ГПЗУ, на что прямо указано в пункте 13 статьи 51 ГрК РФ. В силу приведенного положения уполномоченные на выдачу разрешений на строительство органы публичной власти отказывают в выдаче соответствующего разрешения, в частности, если представленные документы не соответствуют требованиям, установленным на дату выдачи ГПЗУ градостроительному регламенту и документации по планировке территории. В силу пункта 10 статьи 57.3, посвященной ГПЗУ, информация, указанная в ГПЗУ, может быть использована для подготовки проектной документации, для получения разрешения на строительство в течение трех лет со дня его выдачи. Таким образом, потенциальный застройщик получает своеобразный трехлетний срок «заморозки» действия градостроительного регламента и документации по планировке территории.

Относительно срока действия ГПЗУ в результате принятых ФЗ № 373 изменений стоит сказать более подробно. В соответствии с частью 1 статьи 9 ФЗ № 373 информация, указанная в ГПЗУ, утвержденном до дня вступления в силу данного закона (то есть до 1 января 2017 г.), может быть использована в течение срока, который установлен нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и не может быть менее чем три года и более чем восемь лет со дня вступления в силу ФЗ № 373, для подготовки проектной документации применительно к объектам капитального строительства и (или) их частям, строящимся, реконструируемым в границах такого земельного участка, выдачи разрешений на строительство. По истечении установленного срока использование информации, указанной в таком градостроительном плане земельного участка, не допускается.

Данная формулировка законодателя породила вопрос: *с какого момента распространяет свое действие предусмотренное частью 1 статьи 9 ФЗ № 373 ограничение срока действия ГПЗУ?* Ответ на данный вопрос был дан правоприменительной практикой. Так, в одном из своих постановлений[[46]](#footnote-46) Арбитражный суд Северо-Кавказского округа указал, что с учетом приведенной нормы началом исчисления установленных сроков применения выданных до вступления в силу ФЗ № 373 градостроительных планов (от трех до восьми лет) надлежит исчислять со дня вступления в силу данного закона (то есть с 1 января 2017 г.), а не с момента утверждения ГПЗУ. Таким образом, информация, содержащаяся в ГПЗУ, выданном до 1 января 2017 г., может быть использована для выдачи разрешения на строительство в течение устанавливаемых уполномоченным органом сроков, но не менее чем три года (до 1 января 2020 г.) и не более восьми лет (до 1 января 2025 г.), начиная с 1 января 2017 г.

Возвращаясь к критериям соответствия проектной документации, следует сказать, что диаметрально противоположным образом обстоит ситуация соответствия проектной документации ограничениям, предусмотренным федеральным законодательством – в этом аспекте вопрос законодателем никак не урегулирован. Новелла ФЗ № 373, вступившая в силу с 1 января 2017 г., привнесла полный диссонанс в регулирование вопроса получения разрешения на строительство, поскольку проектная документация в дополнение к проверке соответствия требованиям градостроительного регламента и документации по планировке территории проверяется также на допустимость размещения площадного объекта на земельном участке в соответствии с разрешенным использованием такого участка и установленными федеральным законодательством ограничений (в первую очередь, к ним относятся ограничения, предусмотренные ЗК РФ – режим земель историко-культурного назначения, зоны с особыми условиями использования территорий и т.д.). Однако ГрК РФ не определено, на какую дату должно быть обеспечено соответствие проектной документации виду разрешенного использования земельного участка, а также предусмотренным федеральным законодательством ограничениям. Кроме того, в законе отсутствует указание на то, что все указанные ранее ограничения должны быть определены в ГПЗУ или градостроительном регламенте.

В отношении получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию законодателем дан прямой ответ на данный вопрос: в соответствии с подпунктом 5 пункта 6 статьи 55 ГрК РФ одним из оснований отказа в выдаче разрешения на ввод в эксплуатацию является несоответствие объекта капитального строительства разрешенному использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством РФ *на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство ГПЗУ градостроительным регламентом*. Распространяя логику законодателя на указанный выше пробел в правовом регулировании, стоит прийти к выводу, что отказ в получении разрешения на строительство может быть вызван нарушением только тех ограничений, которые предусмотрены градостроительным регламентом на дату выдачи ГПЗУ. Однако в связи с отсутствием прямого указания об этом в положениях, регулирующих получение разрешения на строительство, существует риск иного толкования.

Прямого ответа на данный вопрос не дает и правоприменительная практика. К примеру, в одном из своих дел[[47]](#footnote-47) Арбитражный суд Северо-Западного округа указал, что «Разрешенное использование земельного участка определяется исходя из применения положений о градостроительном зонировании. Карта градостроительного зонирования, согласно положениям статьи 30 ГрК РФ, входит в состав ПЗЗ. Указанные правила также включают в себя градостроительные регламенты, в которых, согласно части 6 статьи 30 ГрК РФ указываются, в том числе виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства».

Правовой режим земельных участков в силу положений статьи 36 ГрК РФ определяется градостроительным регламентом, который используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства. Применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства». Таким образом, суд исходит из взаимосвязи видов разрешенного использования и градостроительного регламента, положения которого применяются по состоянию на дату выдачи ГПЗУ.

Четкие рекомендации застройщикам применительно к данному пробелу в регулировании привести проблематично. В любом случае до момента получения застройщиком разрешения на строительство необходимо учитывать риски, связанные с корректировкой проектной документации ввиду потенциального изменения требований законодательства.

## **§ 4. Учет зон с особыми условиями использования территории в документации по планировке территории**

В соответствии с положениями пункта 4 статьи 1 ГрК РФ к зонам с особыми условиями использования территорий (далее – «ЗОУИТ») относятся охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, защитные зоны объектов культурного наследия, водоохранные зоны, зоны затопления, подтопления, зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, зоны охраняемых объектов, приаэродромная территория, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Также в соответствии с частью 2 статьи 41.1 ГрК РФ при подготовке документации по планировке территории до установления границ ЗОУИТ учитываются размеры этих зон и ограничения по использованию территории в границах таких зон, которые устанавливаются в соответствии с законодательством РФ.

Важность данного института для землепользователей, владельцев объектов недвижимости, расположенных в границах таких зон, колоссальна, поскольку ЗОУИТ могут обременять активность субъектов хозяйственной деятельности настолько, что неосведомленность владельца земельного участка или объекта капитального строительства о наличии подобной зоны может привести к фактической невозможности (или же коммерческой нецелесообразности) использования того или иного актива.

Во-первых, следует отметить одну важную особенность ЗОУИТ – их перечень является открытым, что напрямую следует из дефиниции, содержащейся в пункте 4 статьи 1 ГрК РФ.

Во-вторых, данные зоны подлежат установлению в отношении ограниченного перечня категорий земель. Так, согласно абзацу 1 пункта 3 статьи 87 ЗК РФ охранные, санитарно-защитные и иные зоны с особыми условиями использования земель могут включаться в состав земель промышленности и иного специального назначения в целях обеспечения безопасности населения и создания необходимых условий для эксплуатации объектов промышленности, энергетики, особо радиационно опасных и ядерно-опасных объектов, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, транспортных и иных объектов. Включенные в состав таких зон земельные участки у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются, но в их границах может быть введен особый режим их использования, ограничивающий или запрещающий те виды деятельности, которые несовместимы с целями установления зон.

В-третьих, такие зоны в соответствии с положениями пункта 2 статьи 56 ЗК РФ относятся к ограничениям прав на землю.

Механика учета ЗОУИТ выглядит следующим образом. В соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 7 федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – «Закон о государственной регистрации недвижимости») реестр сведений о границах зон с особыми условиями использования территории и прочих зон, так или иначе обременяющих земельные участки, является составляющей Единого государственного реестра недвижимости (далее – «ЕГРН»). Положения подпункта 5 пункта 5 статьи 8 Закона о государственной регистрации недвижимости предусматривают, что сведения о полном или частичном расположении участка в границах ЗОУИТ подлежат включению в кадастр недвижимости, который является составной частью ЕГРН. В ЕГРН вносятся, в частности, следующие сведения о ЗОУИТ: индивидуальные обозначения таких зон и территорий (вид, тип, номер, индекс и другие обозначения); описание местоположения границ таких зон и территорий; наименования органов государственной власти или органов местного самоуправления, принявших решения об установлении таких зон, о создании таких территорий и т.д.

В силу подпункта 9 пункта 1 статьи 32 Закона о государственной регистрации недвижимости на органы государственной власти и органы местного самоуправления возложена обязанность направлять документы для внесения сведений в государственный кадастр недвижимости в случаях принятия ими решений об установлении или изменении границ ЗОУИТ.

При этом в соответствии со статьей 46 федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» (далее – «Закон о кадастровой деятельности») сведения об установленных до дня вступления в силу данного закона ЗОУИТ, содержащиеся в документах, хранящихся в государственном фонде данных, полученных в результате землеустройства в сроки и в порядке, которые установлены органом нормативно-правового регулирования в сфере кадастровых отношений, подлежат внесению в ГКН. Таким образом, можно презюмировать, что сведения обо всех ЗОУИТ учтены в ГКН. Однако, как будет отражено в дальнейшем, на практике далеко не все зоны оказываются учтенными.

Рядом отраслевых нормативных правовых актов предусматривается, что охранная зона считается установленной с момента внесения сведений о такой зоне в ГКН[[48]](#footnote-48).

Минэкономразвития России своим Приказом от 12 декабря 2014 г. № 798 установило переходный период до 1 января 2017 г., в рамках которого Росреестр должен был включить в ЕГРН сведения об установленных до вступления в силу Закона о кадастровой деятельности ЗОУИТ. Никакой пролонгации указанного переходного периода проведено не было. На первый взгляд, мы можем презюмировать, что сведения обо всех ЗОУИТ, которые были установлены до 2008 года, теперь содержатся в ГКН. Однако исследование вопроса учета ЗОУИТ позволяет прийти к диаметрально противоположным выводам.

Как верно подмечается в научной литературе, у такого обременительного с правовой точки зрения института должна присутствовать четкая механика его закрепления[[49]](#footnote-49). Однако на данный момент система учета ЗОУИТ нормативно установлена, но фактически не реализуется на практике. К примеру, действующее законодательство не содержит положений, предусматривающих ответственность за невнесение сведений о таких ЗОУИТ. Об этом, в частности, свидетельствует и позиция Минэкономразвития[[50]](#footnote-50), согласно которой границы ЗОУИТ, в отношении которых не определен порядок направления необходимых для внесения таких сведений в ЕГРН документов, в связи с отсутствием в соответствующих нормативных правовых актах требований по принятию органами государственной власти или органами местного самоуправления решений об установлении ЗОУИТ, а также в связи с отсутствием в таких нормативных правовых актах требований по направлению в орган регистрации прав сведений об установленной ЗОУИТ и определяющих субъекта (органа, лица), ответственного за направление в орган регистрации прав указанных сведений, в настоящее время не подлежат внесению в ЕГРН.

Правоприменительная практика в отношении ЗОУИТ немногочисленна, но показательна. Так, в 2016 году предметом рассмотрения Магаданского областного суда[[51]](#footnote-51) было обращение прокурора г. Магадана в Магаданский городской суд с иском в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц к департаменту строительства, архитектуры, технического и экологического контроля мэрии г. Магадана (далее – «департамент САТЭК мэрии г. Магадана»), публичному акционерному обществу энергетики и электрификации «Магаданэнерго» (далее – «ПАО «Магаданэнерго») о признании незаконным разрешения на строительство и признании незаконными действий ПАО «Магаданэнерго» по строительству линий электропередач в охранной зоне объединенной гидрометеостанции «Магадан».

Так, в ходе проведенной прокурором проверки было установлено, что 24 июня 2015 г. департамент САТЭК мэрии г. Магадана в нарушение требований ч.13 ст.51 ГрК РФ, ч.3 ст.13 Федерального закона от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе» выдал ПАО «Магаданэнерго» разрешение на строительство линий электропередач в охранной зоне объединенной гидрометеостанции «Магадан» без реквизитов проекта планировки территории и проекта межевания территории. Как следствие – возникла угроза получения недостоверных сведений об экологической и метеорологической обстановке, вследствие чего может возникнуть опасность причинения вреда жизни и здоровью жителей г. Магадана, которые своевременно не будут проинформированы о возможных чрезвычайных ситуациях природного характера.

В ходе разбирательства было установлено, что п.2 постановления Совмина СССР от 6 января 1983 г. № 19 «Об усилении мер по обеспечению сохранности гидрометеорологических станций, осуществляющих наблюдение и контроль за состоянием природной среды» было предусмотрено установить вокруг гидрометеорологических станций любых видов, производящих метеорологические, морские гидрометеорологические, аэрологические и другие наблюдения, охранные зоны в виде участка земли (водного пространства), ограниченного замкнутой линией, отстоящей от границ территорий этих станций на 200 метров во все стороны. В связи с чем требование прокурора г. Магадана о прекращении строительства линий электропередач в охранной зоне на 200 метров во все стороны были удовлетворены.

Кроме того, судебная коллегия нашла обоснованными требования прокурора о признании незаконным разрешения на строительство, выданного ПАО «Магаданэнерго» департаментом САТЭК мэрии г. Магадана на основании градостроительного плана земельного участка.

Однако положениями пункта 2 части 7 статьи 51 ГрК РФ в случае выдачи разрешения на строительство линейного объекта предусмотрено предоставление заказчиком вместе с заявлением о выдаче разрешения на строительство реквизитов объекта планировки территории и проекта межевания территории.

Согласно пункту 7 части 5 статьи 43 ГрК РФ проект межевания территории включает в себя чертежи межевания территории, на которых отображаются границы зон с особыми условиями использования территорий, представляющие собой в соответствии с частью 4 статьи 1 ГрК РФ, в том числе охранные и иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Ключевой для анализируемой ситуации тезис судебной коллегии прозвучал следующим образом: «Доводы ответчиков о том, что при проектировании ВЛ 35-кВ «КПД-Нагаевская» сведения об охранной зоне не были отражены в генеральном плане г. Магадана, не свидетельствуют о законности строительства ЛЭП в охранной зоне объединенной гидрометеостанции «Магадан», ограничения на хозяйственную деятельность в границах которой установлены Федеральным законом от 19 июля 1998 года № 113-ФЗ, постановлением Правительства РФ от 27 августа 1999 года № 972 и постановлением Совмина СССР от 6 января 1983 года № 19».

Исходя из вышеприведенных аргументов участников спора, стоит прийти к выводу о том, что правоприменительная практика исходит из положения о том, что отсутствие сведений о ЗОУИТ в градостроительной документации (в частности, в генеральном плане муниципального образования) не свидетельствует о том, что ограничения, устанавливаемые в отношении той или иной ЗОУИТ, не следует учитывать при осуществлении хозяйственной деятельности (т.е. данные зоны распространяют свой правовой эффект ipso facto).

В другом судебном решении суд пришел к выводу о том, что отражение характеристик ЗОУИТ в графических материалах генерального плана муниципального образования, а также на публичной кадастровой карте[[52]](#footnote-52), в отсутствие данных сведений в ЕГРН является достаточным для признания наличия ЗОУИТ[[53]](#footnote-53).

Данное следствие стоит рассмотреть под призмой сформулированного Конституционным Судом РФ принципа правовой определенности. Так, Конституционный Суд РФ указал, что 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. Напротив, неопределенность правовой нормы ведет к ее неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности ее произвольного применения и к злоупотреблениям правоприменителями своими полномочиями, а значит – к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом[[54]](#footnote-54). В контексте сформулированного Конституционным Судом РФ подхода, можно прийти к выводу о том, что одного лишь указания на установление в отношении конкретного земельного участка ЗОУИТ без обеспечения публичного доступа к данной информации не достаточно. Отсутствие публично доступных данных о распространении действия ЗОУИТ в отношении конкретного ЗУ может привести к огромным инвестиционным рискам.

В результате на практике при планировании осуществления хозяйственной или иной деятельности в границах выбранного земельного участка, застройщикам, девелоперам и субъектам иной хозяйственной деятельности рекомендуется осуществлять целый комплекс мероприятий, в который входят, в частности:

* Самостоятельное изучение прилегающей к участку территории на предмет выявления объектов, вокруг которых может быть установлена ЗОУИТ. К примеру, информация о наличии на согласовании проектов обоснования размеров расчетных санитарно-защитных зон и установлении окончательных санитарно-защитных зон содержится в Реестре санитарно-эпидемиологических заключений на проектную документацию[[55]](#footnote-55);
* Направление письменных обращений в уполномоченные органы с целью получения подтверждения о наличии/отсутствии ЗОУИТ в границах планируемого к эксплуатации земельного участка.

Отдельно следует отметить новеллу в правовом регулировании санитарно-защитных зон. С 15 марта 2018 года вступило в силу постановление Правительства РФ от 3 марта 2018 г. № 222 «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон» (далее – «Постановление № 222»). Применительно к рассматриваемой проблематике нужно отметить следующие релевантные изменения, внесенные в правовое регулирование ЗОУИТ соответствующим постановлением:

* Правообладатели объектов капитального строительства, введенных в эксплуатацию до дня вступления в силу Постановления № 222, в отношении которых подлежат установлению санитарно-защитные зоны, обязаны обеспечить установление санитарно-защитной зоны в срок не более одного года со дня вступления в силу Постановления № 222. При этом приведение вида разрешенного использования земельных участков и расположенных на них объектов капитального строительства в соответствие с режимом использования земельных участков, предусмотренным решением об установлении санитарно-защитной зоны, допускается в течение 2 лет с момента ее установления. Однако на данный момент законодательством не предусмотрена ответственность за неисполнение данной обязанности. Представляется, что в таком случае подлежат применению общие нормы об административной ответственности за несоблюдение экологических требований при осуществлении градостроительной деятельности и эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов[[56]](#footnote-56).
* Санитарно-защитная зона и ограничения использования земельных участков, расположенных в ее границах, считаются установленными со дня внесения сведений о такой зоне в ЕГРН (пункт 25 Правил установления санитарно-защитных зон). Данное правило повлечет за собой кардинальные изменения в правоприменительной практике, поскольку, как было указано выше, суды исходят из позиции о том, что правовой режим санитарно-защитных зон действует независимо от их внесения в ЕГРН.

Стоит уделить отдельное внимание законопроекту[[57]](#footnote-57), внесенному в Государственную Думу РФ Правительством РФ (на данный момент находится на рассмотрении в первом чтении). На данный момент законопроект предусматривает ряд существенных изменений в регулирование правового режима ЗОУИТ. В частности, законопроектом планируется ввести новые статьи в ЗК РФ, регулирующие вопросы определения и установления ЗОУИТ. Так, статья 105 ЗК РФ в редакции законопроекта предусматривает 23 вида ЗОУИТ, а статья 106 устанавливает переходный период для ЗОУИТ, сведения о которых не были внесены в ЕГРН. Так, до 1 января 2022 г. ЗОУИТ считаются установленными в случае отсутствия о них сведений в ЕГРН, если такие зоны установлены до 1 марта 2018 г. одним из следующих способов:

* Решением исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления в соответствии с законодательством, действовавшим на день принятия такого решения;
* Нормативным правовым актом, предусматривающим установление зон в границах, установленных таким актом, без принятия решений исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления об установлении таких зон;
* Решением суда.

# **Глава 3. Анализ проблем применения градостроительной документации**

## **§ 1. Проблема применения генерального плана при процедурах предоставления и выкупа земельных участков**

Согласно положениям части 12 статьи 9 ГрК РФ утверждение в документах территориального планирования границ функциональных зон не влечет за собой изменение правового режима земель, находящихся в границах указанных зон. Данная законодательная формулировка не является бесспорной ни в теории, ни на практике. Так, в научной литературе отмечается, что указанные функциональные зоны, являющиеся составной частью генеральных планов и формально не меняющие правовой режим земельных участков, все же оказывают косвенное влияние на их правовой режим[[58]](#footnote-58). Данное влияние проявляется путем применения процедуры резервирования земельных участков для государственных или муниципальных нужд, препятствующей предоставлению земельных участков для строительства и выкупа их в соответствии со статьей 39.20 (ранее – статьи 36) ЗК РФ, а также при отказе в предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов (статья 39.16 ЗК РФ).

В данной связи неоднозначное применение на практике получила правовая позиция Пленума ВАС РФ, содержащаяся в пункте 4 постановления Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства». В соответствии с данной правовой позицией при разрешении споров, связанных с переоформлением юридическими лицами по их желанию права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды или с приобретением их в собственность на основании правил статьи 36 ЗК РФ (ныне – статьи 39.20 ЗК РФ), суды оценивают доводы исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления о невозможности продажи спорного земельного участка в связи с его ограничением в обороте, запретом приватизации, установленным федеральным законом, либо по причине его резервирования для государственных или муниципальных нужд на основе нормативных правовых актов органов государственной власти о резервировании, использования его для других целей (государственных или публичных нужд). В частности, правомерным основанием для отказа в продаже земельного участка может служить то обстоятельство, что в соответствии с генеральным планом развития города, поселка, иного населенного пункта, утвержденным до обращения собственника недвижимости с заявлением о выкупе земельного участка, на данном земельном участке предусмотрено строительство другого объекта. Названные обстоятельства должны приниматься судами во внимание также при разрешении споров по искам собственников недвижимости о понуждении к заключению договора купли-продажи земельного участка[[59]](#footnote-59).

Таким образом, ratio ВАС РФ состоит в том, что одного наличия в генеральном плане данных, свидетельствующих о размещении на земельном участке объектов, необходимых для реализации государственных или муниципальных нужд, достаточно для вынесения решения об отказе в выкупе земельных участков на основании ныне действующей статьи 39.20 ЗК РФ.

Практика применения абзаца 4 пункта 4 постановления ВАС РФ от 24 марта 2005 г. № 11 крайне неоднозначна. К примеру, в решении арбитражного суда Чувашской республики – Чувашии от 29 февраля 2016 г. по делу № А79-7129/2015 (решение суда первой инстанции было оставлено в силе судами апелляционной и кассационной инстанций) суд пришел к выводу о том, что указание в схеме территориального планирования генерального плана Чебоксарского городского округа на планируемое строительство автомобильной дороги на истребуемом земельном участке является достаточным основанием для отказа в предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов.

В частности, в постановлении[[60]](#footnote-60) арбитражного суда Волго-Вятского округа от 26 сентября 2016 г., оставившем в силе решения судов первой и апелляционной инстанций, судом было указано, что суды первой и апелляционной инстанций признали, что спорный земельный участок пересекают красные линии, которые обозначают существующие и планируемые (изменяемые, вновь образуемые) границы территорий общего пользования, в том числе автомобильные дороги муниципального значения общего пользования, то есть ограничивающие территорию общего пользования; наложение испрашиваемого потребительским союзом земельного участка и планируемой автомобильной дороги однозначно следует из содержащейся в материалах дела схемы (чертеж межевания территории). Заявитель не представил доказательств обратного. Как верно отметили суды, Общество было информировано о планируемом строительстве автомобильной дороги, так как постановлением от 18 октября 2013 г. № 3452 орган местного самоуправления предоставил в аренду земельный участок сроком до 31 декабря 2013 г. – до начала строительства магистральной дороги общегородского значения. Таким образом, выводы судов о невозможности приватизации спорного земельного участка основаны на нормах действующего законодательства, а именно на пункте 8 статьи 28 Федерального закона Российской Федерации от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» и на пункте 17 статьи 39.16 ЗК РФ.

Кроме того, судом было отмечено, что разъяснения, содержащиеся в анализируемом пункте 4 постановления Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 г. № 11 сохранили свою актуальность применительно к статье 39.20 ЗК РФ, регулирующей после отмены статьи 36 ЗК РФ особенности предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на котором расположены здание, сооружение.

В дополнение к указанному выше, стоит привести в качестве примера решение арбитражного суда Приморского края от 26 октября 2015 г. по делу № А51-7741/2015.

В частности, суд, анализируя положения статей 36 и 28 ЗК РФ (действовавших на момент возникновения спорных отношений), статьи 85 ЗК РФ, части 2 статьи 34 ГрК РФ, а также учитывая разъяснения Пленума ВАС РФ в постановлении от 24 марта 2005 г. № 11, приходит к выводу о том, что наличие в генеральном плане населенного пункта сведений о запланированном на испрашиваемом заинтересованным лицом земельном участке строительстве, в том числе путем расширения (реконструкции) автомобильной дороги как территории общего пользования, и разграничение данной территории от других участков красными линиями, может служить самостоятельным основанием для отказа в выкупе земельного участка. Следовательно, *само по себе отсутствие утвержденного проекта планировки и доказательств резервирования участков для муниципальных нужд*, на что ссылается заявитель, *не исключает возможность использования спорного участков в реализации запланированных целей развития населенного пункта при условии соблюдения порядка утверждения генерального плана развития города* (выделено мной – З.П.).

Немаловажным является и тот факт, что данное решение суда первой инстанции устояло в судах апелляционной и кассационной инстанций. Так, определением ВС РФ от 25 октября 2016 г. № 303-КГ16-13784 обществу «Основной ресурс» было отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения Судебной коллегией по экономическим спорам ВС РФ, что определенным образом свидетельствует о поддержке ВС РФ изложенной выше правовой позиции.

В упомянутом ранее обзоре ВС РФ № 4 2017 года высшая судебная инстанция высказалась по еще одному практически значимому вопросу. Так, если спорный земельный участок входит в границы планируемого размещения объектов транспорта, а также автомобильных дорог федерального, регионального, межмуниципального или местного значения (даже при том условии, что земельный участок был сформирован до принятия постановления о планировке красных линий), отказ уполномоченного органа в предоставлении в собственность земельного участка собственнику недвижимого объекта, расположенного на этом участке, будет являться правомерным.

В своем определении[[61]](#footnote-61) ВС РФ, в частности, указал, что подпунктом 3 пункта 5 статьи 39.17 ЗК РФ предусмотрен случай, когда уполномоченный орган принимает решение об отказе в предоставлении земельного участка при наличии хотя бы одного из оснований, перечисленных в статье 39.16 ЗК РФ. В данной статье, помимо иных, приведены следующие основания для отказа в предоставлении публичного участка в собственность:

* указанный в заявлении о предоставлении земельного участка земельный участок является изъятым из оборота или ограниченным в обороте и его предоставление не допускается на праве, указанном в заявлении о предоставлении земельного участка (пункт 6);
* указанный в заявлении о предоставлении земельного участка земельный участок в соответствии с утвержденными документами территориального планирования и (или) документацией по планировке территории предназначен для размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения и с заявлением о предоставлении земельного участка обратилось лицо, не уполномоченное на строительство этих объектов (пункт 17).

В соответствии с подпунктом 7 пункта 5 статьи 27 ЗК РФ ограниченными в обороте являются, в частности, находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки, предназначенные для строительства, реконструкции и (или) эксплуатации объектов морского транспорта, внутреннего водного транспорта, воздушного транспорта, сооружений навигационного обеспечения воздушного движения и судоходства, объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, а также автомобильных дорог федерального значения, регионального значения, межмуниципального значения или местного значения.

Пунктом 12 статьи 85 ЗК РФ и пунктом 8 статьи 28 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» установлен запрет приватизации земельных участков общего пользования, занятых площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, которые могут включаться в состав различных территориальных зон.

В силу части 1 статьи 26 ГрК РФ реализация документов территориального планирования осуществляется путем подготовки и утверждения документации по планировке территории в соответствии с документами территориального планирования; создания объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения на основании документации по планировке территории.

Таким образом, ВС РФ дополнительно подчеркнул, что в случае если генеральный план муниципального образования и постановление о планировке территории приняты до приобретения в собственность физическим или юридическим лицом расположенных на спорном земельном участке объектов недвижимости, не оспорены и не признаны недействующими, отказ в предоставлении испрашиваемого земельного участка является законным и обоснованным (несмотря на то, что сам земельный участок был сформирован до утверждения постановления о планировке красных линий).

Также применительно к рассматриваемому вопросу необходимо упомянуть положения статьи 70.1. ЗК РФ, регулирующей порядок резервирования земель для государственных и муниципальных нужд, согласно которому генеральный план выступает одним из элементов сложного юридического состава процедуры резервирования. Так, часть 4 статьи 70.1. ЗК РФ содержит бланкетную отсылку к положениям постановления Правительства РФ от 22 июля 2008 г. № 561 «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд», согласно которому одним из элементов процедуры резервирования выступает решение о резервировании земель, которое принимается на основании документов территориального планирования (в случаях создания особо охраняемых природных территорий, размещения объектов обороны и безопасности), документации по планировке территории , а также государственных программ геологического изучения недр, воспроизводства минерально-сырьевой базы и рационального использования недр.

Таким образом, помимо документа территориального планирования (в качестве которого выступает генеральный план), необходимым является принятое органами государственной власти или органами местного самоуправления решение о резервировании земель и подлежащее опубликованию в официальных средствах массовой информации.

Из подобной логики исходил и арбитражный суд Северо-Кавказского округа в своем решении от 26 января 2017 г. № Ф08-10017/2016 по делу № А32-6940/2016, оставляя в силе решения нижестоящих судов, удовлетворивших требования акционерного общества «Санаторий «Аврора» о предоставлении земельного участка в аренду.

Суды отклонили доводы Департамента имущественных отношений администрации города Сочи о наличии обременения земельного участка, основанного на постановлении администрации от 3 декабря 2012 г. № 2614. В частности, администрация не представила решение о резервировании земельного участка для государственных или муниципальных нужд. Указанным в кадастровом паспорте земельного участка в качестве основания ограничения прав на земельный участок постановлением администрации от 3 декабря 2012 г. № 2614 утверждены схема расположения земельного участка и вид его разрешенного использования. Постановление не содержит положений о резервировании земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

# **§ 2. Изменение правового статуса градостроительного плана земельного участка и связанные с этим проблемы**

Вследствие изменений, внесенных ФЗ № 373, в силу вступила новая статья 57.3 ГрК РФ («градостроительный план земельного участка»), исключившая из состава ГрК РФ статью 44. Таким образом, нормы о ГПЗУ были перенесены в главу об информационном обеспечении градостроительной деятельности, тем самым исключив ГПЗУ из состава документации по планировке территории.

На информационный характер ГПЗУ прямо указывает пункт 1 статьи 57.3 ГрК РФ, согласно которому ГПЗУ выдается в целях обеспечения субъектов градостроительной деятельности информацией, необходимой для архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства в границах земельного участка. На первый взгляд, ГПЗУ приобрел исключительно информационный характер (и в этом контексте стоит отметить, что в законе нашла свое отражения позиция судов, согласно которой ГПЗУ как документ сам по себе никаких норм порождать не может[[62]](#footnote-62)), однако анализ взаимосвязанных положений ГрК РФ позволяет прийти к выводу о том, что данный вид градостроительной документации не утратил свой правовой статус.

Так, статья 57.3 ГрК РФ содержит пункт 4, в соответствии с которым в случае, если в соответствии с ГрК размещение объекта капитального строительства допускается только при наличии разработанной документации по планировке территории[[63]](#footnote-63), выдача ГПЗУ для архитектурно-строительного проектирования, получения разрешения на строительство такого объекта капитального строительства допускается только после утверждения такой документации по планировке территории. Синхронно с введением данной нормы законодатель исключает пункт 17 статьи 46 ГрК РФ, в соответствии с которым для выдачи ГПЗУ не требовалась разработка проекта планировки территории.

В августе 2017 года Минстрой опубликовал разъяснения[[64]](#footnote-64), которые имеют существенное практическое значение при получении такой государственной услуги как выдача ГПЗУ. Минстрой, в частности, указал, что в иных федеральных законах, носящих специальный характер, содержатся нормы, предусматривающие обязательную подготовку документации по планировке территории при застройке территории, например:

* в случае создания искусственного земельного участка (статья 9 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»);
* в случае размещения объектов дорожного сервиса в границах полосы отвода автомобильной дороги (статья 22 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»);
* другие случаи, предусмотренные законодательством РФ.

Минстрой особо отметил, что отсутствие утвержденной документации по планировке территории, требование о подготовке которой установлено указанными специальными законами, не является основанием для отказа в выдаче ГПЗУ, так как частью 4 статьи 57.3 ГрК РФ предусмотрен отказ в выдаче ГПЗУ только в случаях обязательной подготовки документации по планировке территории, установленных [ГрК РФ](consultantplus://offline/ref=DF9F10A5B5A413E8D3898FEE0F2BAB5EC8010E1274E8ABC2EC14AC9CC3MD6FV), а не в иных федеральных законах.

В связи с этим особое внимание следует уделить такому случаю необходимости разработки проекта планировки территории как «необходимость установления, изменения или отмена красных линий» (подпункт 3 части 3 статьи 41 ГрК РФ). Ни ГрК РФ, ни иные нормативные правовые акты не содержат перечня ситуаций, при которых установление, изменение или отмена красных линий являются необходимыми, а в каких случаях данные процедуры не обязательны. Вместе с тем подпункт 17 части 3 статьи 57.3 ГрК РФ предусматривает, что в ГПЗУ включается информация о красных линиях, которые определяются исключительно в проекте планировке территории. Типовая форма ГПЗУ[[65]](#footnote-65) в ряде разделов подлежащей указанию информации предусматривает такую сноску как «при наличии», однако применительно к графе с информацией о красных линиях такая сноска отсутствует. Исходя из этого, можно прийти к выводу о том, что в ГПЗУ сведения о красных линиях подлежат указанию всегда. Такое обстоятельство на практике может являться достаточно сильным коррупциогенным фактором ввиду отсутствия четкой нормативной регламентации (поскольку уполномоченные органы будут иметь возможность самостоятельно определять, когда установление, изменение или отмена красных линий будут иметь характер необходимости, а когда нет). В контексте обозначенной проблемы стоит согласиться с утверждением Д.С. Некрестьянова о том, что подпункт 17 части 3 статьи 57.3 ГрК РФ стоит толковать в том ключе, что красные линии подлежат указанию исключительно в тех случаях, когда они уже установлены или в случае планирования красных линий в таких документах как генеральный план муниципального образования или ПЗЗ для размещения/расширения общественных зон[[66]](#footnote-66).

# **Заключение**

Проведенный в результате настоящего исследования анализ правовой доктрины и правоприменительной практики по вопросам, связанным с разработкой и применением градостроительной документации, позволил прийти к следующим выводам.

В настоящей работе был приведен комплексный обзор системы градостроительной документации, ее значения для регулирования градостроительной деятельности.

Правовая природа генерального плана и ПЗЗ в части корреляции положений одного документа с положениями другого недостаточно исследована в научной литературе, отчасти этим фактором объясняется и противоречивость судебно-арбитражной практики. Однако в свете приведенных для анализа определений и постановлений Верховного Суда РФ, а также ряда региональных судов, стоит прийти к выводу о том, что на данный момент правоприменительные органы исходят из приоритета генерального плана как перспективного документа, на соответствие которому должны проверяться ПЗЗ при их принятии, а также при их последующем применении. Представляется обоснованным предложение о внесении изменений в положения статьи 31 ГрК РФ в части закрепления принципа первичности генерального плана перед ПЗЗ во избежание неоднозначного толкования данных положений на практике.

Проведенный анализ правоприменительной практики позволяет также прийти к выводу о неоднозначном подходе к определению правовой природы документации по планировке территории. На примере конкретных судебных актов были отражены три подхода судов к определению того, является ли проект планировки территории нормативным правовым актом или нет. Решение данного вопроса имеет определяющее значение для реализации процедуры обжалования данного вида градостроительной документации.

При анализе отдельных проблем, связанных с разработкой градостроительной документации, особое внимание было уделено правовому значению публичных слушаний и общественных обсуждений как этапа разработки градостроительной документации, а также анализу последствий, связанных с нарушением проведения указанных процедур. Хронология вносимых законодателем изменений в ГрК РФ и иные нормативные правовые акты свидетельствует о снижении удельного веса данного института при регулировании вопросов, связанных с разработкой градостроительной документации.

Кроме того, в результате проведенного исследования был дан отдельный анализ процедур разработки документации в отношении линейных и площадных объектов. В частности, на примере разъяснений уполномоченных органов подтвержден тезис о том, что для в целях разработки документации по планировке территории планируемый к размещению объект не обязательно должен подлежать отражению в документах территориального планирования, а лишь в случаях, когда его отображение предусмотрено актами Президента РФ, Правительства РФ (применительно к объектам федерального значения) или законами субъектов РФ (применительно к объектам регионального и местного значения).

Существенную часть проведенного исследования заняли вопросы, связанные с механизмом учета зон с особыми условиями использования территории. Действующее законодательство содержит достаточно понятный и четкий механизм учета данных зон, однако анализ правоприменительной практики и отдельных законопроектов, внесенных на рассмотрение в Государственную Думу РФ, позволяет прийти к выводу о том, что фактически данные зоны оказываются формально утвержденными в редком количестве случаев. В остальном суды исходят из позиции о том, что правовой режим зон с особыми условиями использования территории действует вне зависимости от его формального закрепления.

Применительно к вопросам, связанным с отказом в предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, неоднозначное толкование на практике получают положения пункта 4 постановления Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 г. № 11. В частности, в ряде случаев необходимым и достаточным условием отказа в предоставлении земельного участка выступает факт указания в генеральном плане на размещение на спорном земельном участке объектов федерального, регионального или местного значения. В других же случаях арбитражные суды признают факт отражения планируемых к размещению объектов недостаточным условием для отказа в предоставлении земельного участка, отмечая необходимость принятия соответствующего акта о резервировании земель.

Как было отражено в настоящем исследовании, новеллы градостроительного регулирования, внесенные ФЗ № 373 в части изменения правового статуса ГПЗУ путем исключения его из перечня документации по планировке территории, не повлияли на его значимость при разработке указанной документации.

Градостроительная документация представляет собой иерархическую систему документов, в содержании которых находят отражение как частные, так и публичные интересы, отчасти этим и объясняются те острота и сложность, возникающие при ее применении. В качестве предложения, на взгляд автора, ВС РФ стоит в перспективе принять документ, содержащий обзор практики, непосредственно связанной с разработкой и применением градостроительной документации, чтобы устранить наиболее явные и распространенные практические проблемы.

**Список использованной литературы**

1. **Нормативно-правовые акты и иные официальные документы:**
2. «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс;
3. «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс;
4. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс;
5. Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс;
6. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
7. Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
8. Федеральный закон от 20 марта 2011 г. № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
9. Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
10. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
11. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
12. Постановление Правительства РФ от 16 января 2010 г. № 2 «Об утверждении Положения о порядке согласования с федеральным органом охраны объектов культурного наследия проектов генеральных планов поселений и городских округов, проектов документации по планировке территории, разрабатываемых для исторических поселений, а также градостроительных регламентов, устанавливаемых в пределах территорий объектов культурного наследия и их зон охраны» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
13. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2008 г. № 561 г. Москва «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
14. Постановление Правительства РФ от 12 мая 2017 г. № 564 «Об утверждении Положения о составе и содержании проектов планировки территории, предусматривающих размещение одного или нескольких линейных объектов» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
15. Постановление Правительства РФ от 7 марта 2017 г. № 269 «Об утверждении перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
16. Постановление Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 160 «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон» (вместе с «Правилами установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон») [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
17. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2012 г. № 162-р «Об утверждении перечней видов объектов федерального значения, подлежащих отображению на схемах территориального планирования Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
18. Распоряжение Правительства РФ от 26 февраля 2013 г. № 247-р «Об утверждении схемы территориального планирования Российской Федерации в области высшего профессионального образования» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
19. Распоряжение Правительства РФ от 8 октября 2015 г. № 2004-р «Об утверждении схемы территориального планирования Российской Федерации применительно к территориям Республики Крым и г. Севастополя в отношении областей федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного, трубопроводного транспорта), автомобильных дорог федерального значения, энергетики, высшего образования и здравоохранения» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
20. Приказ Минэкономразвития России от 12 декабря 2014 г. № 798 «Об установлении порядка и сроков включения в государственный кадастр недвижимости сведений об установленных до дня вступления в силу Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий, содержащихся в документах, хранящихся в государственном фонде данных, полученных в результате проведения землеустройства» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
21. Постановление Правительства Ленинградской области от 29 декабря 2012 г. № 460 «Об утверждении схемы территориального планирования Ленинградской области» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
22. Решение Совета Менделеевского муниципального района от 28 марта 2011 г. № 43 «Об утверждении Схемы территориального планирования Менделеевского муниципального района Республики Татарстан» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
23. Приказ Минстроя России от 25 апреля 2017 г. № 741/пр «Об утверждении формы градостроительного плана земельного участка и порядка ее заполнения» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
24. Письмо Минстроя России от 11 августа 2017 г. № 28588-ХМ/08 «Разъяснения по вопросам планировки территории» (вместе с «Разъяснениями об основаниях отказа в предоставлении градостроительного плана земельного участка», «Разъяснениями об отсутствии возможности продления срока выдачи градостроительного плана земельного участка») [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
25. Письмо Минэкономразвития России от 30 сентября 2016 г. № 29805-АЦ/Д27 и Минстроя России от 3 октября 2016 г. № 32431-ХМ/09 «О совместной позиции Минэкономразвития России и Минстроя России по применению норм законодательства Российской Федерации при подготовке и согласовании проектов документов территориального планирования, реализации мероприятий, предусмотренных частью 4 статьи 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации, а также при подготовке, согласовании и утверждении документации по планировке территории, подготовке проектной документации объектов капитального строительства и государственной экспертизе такой документации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
26. Письмо Минэкономразвития России от 18.10.2017 № Д23и-5989 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
27. Законопроект № 302180-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования осуществления градостроительной деятельности и установления зон с особыми условиями использования территории» [Электронный ресурс] : Система обеспечения законодательной деятельности. – Режим доступа : <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/302180-7> (дата обращения : 24.04.2018).
28. **Материалы судебной практики:**
29. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
30. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
31. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 января 2010 г. № 1-П [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
32. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июля 2013 г. № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
33. Постановление Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
34. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
35. «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2017)» (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 15 ноября 2017 г.) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
36. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 12 января 2017 г. № 33-АПГ16-28 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
37. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 13 марта 2017 г. № 78-АПГ16-35 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
38. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 10 января 2018 г. № 78-АПГ17-20 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
39. Определение Верховного Суда РФ от 25 мая 2017 г. № 308-КГ17-2697 по делу № А32-6631/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
40. Определение Верховного Суда РФ от 30 мая 2017г. № 307-КГ16-18929 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
41. Определение Верховного Суда РФ от 21 мая 2014 г. № 78-АПГ14-11 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
42. Решение Санкт-Петербургского городского суда от 18 августа 2017 г. по делу № 3а-106/2017 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
43. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 22 марта 2018 г. № 13АП-1266/2018 по делу № А21-8553/2017 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
44. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 14 апреля 2017 г. № 04АП-623/2017 по делу № А19-2059/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
45. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 26 июля 2017 г. № Ф02-3588/2017 по делу № А19-2059/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
46. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 22 ноября 2017 г. № Ф05-16515/2017 по делу № А41-6428/17 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
47. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 17 августа 2015 г. по делу № А40-47513/15 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
48. Постановление арбитражного суда Волго-Вятского округа от 26 сентября 2016 г. по делу № А79-7129/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
49. Постановление арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 15 марта 2017 № Ф02-8163/2016 по делу № А33-10852/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
50. Постановление арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15 сентября 2016 г. № Ф08-5765/2016 по делу № А32-23933/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
51. Решение Санкт-Петербургского городского суда от 22 января 2018 г. по делу № 3а-2/2018 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
52. Решение Санкт-Петербургского городского суда от 31 октября 2016 г. по делу № 3а-142/2016 (было оставлено в силе апелляционным определением ВС РФ от 13 марта 2017 г. № 78-АПГ16-35) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
53. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 16 мая 2016 г. по делу № А56-30079/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
54. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 10 февраля 2017 г. № Ф06-16682/2016 по делу № А55-31743/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
55. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 4 октября 2017 г. № А50-27477/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
56. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 20 февраля 2016 г. № Ф06-5671/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
57. Постановление Арбитражного Московского округа от 29 августа 2016 г. № А41-11181/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
58. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16 января 2017 г. № А43-14698/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
59. Решение Санкт-Петербургского городского суда от 25 февраля 2015 г. по делу № 3-32/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
60. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27 августа 2015 г. № Ф07-6996/2015 по делу № А56-88088/2014 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
61. Определение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 14 ноября 2014 г. по делу № А56-40167/2014 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
62. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 16 апреля 2018 г. № Ф07-25/2018 по делу № А42-5064/2017 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
63. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 16 ноября 2017 г. № Ф08-7702/2017 по делу № А32-6170/2017 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
64. Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 3 декабря 2015 г. по делу № А56-39330/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
65. Апелляционное определение Магаданского областного суда от 17.05.2016 № 33-363/2016 по делу № 2-46/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
66. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 9 августа 2017 г. по делу № 33а-13290/2017 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
67. **Специальная литература:**
68. Кичигин Н.В. Актуальные проблемы применения генеральных планов и правил землепользования и застройки // Имущественные отношения в РФ, 2014. – №2 (149) – С. 24 – 33. [Электронный ресурс]

URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-problemy-primeneniya-generalnyh-planov-i-pravil-zemlepolzovaniya-i-zastroyki> (дата обращения : 27.03.2018).

1. Владимиров В.В. Управление градостроительством и территориальным развитием. – М.: Отдел информационно-издательской деятельности РААСН, 2011. // [Электронный ресурс]

URL: <http://library.gpntb.ru/cgi/irbis64r/gpntb/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=RSK&P21DBN=RSK&S21STN=1&S21REF=4&S21FMT=fullw&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=0&S21STR=%D0%92%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8%D0%BC%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%20%D0%92.%D0%92> (дата обращения : 23.03.2018).

1. Воронков В. В., Петров Н. П. Современное законодательство России о градостроительстве и градостроительная практика: эпизоды деформации процесса // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России, 2014. – №1 (25). // [Электронный ресурс]

URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/sovremennoe-zakonodatelstvo-rossii-o-gradostroitelstve-i-gradostroitelnaya-praktika-epizody-deformatsii-protsessa> (дата обращения : 02.04.2018).

1. Жаркова О.А. Предоставление земельного участка для целей строительства и документация по планировке территории // Закон, 2013. – №5. – С. 65 – 76.
2. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С.А. Боголюбов, Е.А. Галиновская, Н.А. Игнатюк и др.; под ред. С.А. Боголюбова. 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2009. – 158 С.
3. Лякишева В.Г., Шарапов А.В. Теория и практика проведения публичных слушаний как одной из форм реализации института непосредственной демократии (на примере Барнаула) // Известия Алтайского государственного университета, 2011. – № 4-1. – С. 72.
4. Сидорова М.Е. Публичные слушания по вопросам застройки муниципальных образований: нормативно-правовое регулирование // Конституционное и муниципальное право, 2013. – № 6. – С. 50 – 54.
5. Т.В. Судник, Ю.В. Бахмутова. Генеральный план города как документ // Статьи докладов 17-й региональной студенческой научной конференции Нижневартовского государственного университета – Изд-во Нижневартовского гос. ун-та, 2015. – С. 245 – 249.
6. Ревякин А.П. Документы территориального планирования как гарантия прав собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков при резервировании и изъятии земельных участков для государственных нужд // Правовые вопросы недвижимости, 2013. – №1. – С. 7 – 9.
7. Иванова М.А., Роньжина О.В. Некоторые проблемы применения правил землепользования и застройки / Материалы IX Международной научно-практической конференции молодых ученых, 2016. – Изд-во: Красноярский государственный аграрный университет (Красноярск). – С. 63 – 66. // [Электронный ресурс]

URL: <http://elibrary.ru/download/elibrary_26438736_30067574.pdf> (дата обращения : 29.03.2018).

1. «Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации» (Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е.) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
2. Арутюнян Л.В., Кулаков А.И., Митина И.С., Некрестьянов Д.С., Оболенская М.А., Персиянцева А.А., Перфильева В.Ю., Репин Р.Р. «Юридический справочник застройщика» / под общ. ред. Д.С. Некрестьянова. 2-е изд., испр. и доп., 2017. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
3. «Обсуждение вопросов градорегулирования» (под ред. Э.К. Трутнева). [Электронный ресурс]

URL: <https://urban.hse.ru/discussion> (дата обращения : 15.04.2018).

1. Ковалева Е.Л. Изменения в законодательстве о градостроительной деятельности в части регулирования вопросов планировки территории // Имущественные отношения в Российской Федерации, 2017. – № 1. – С. 26 – 43.
2. Нарышева Н.Г. Юридическое значение документов территориального планирования // Экологическое право, 2017. – №5 – С. 7 – 12.

1. «Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации» (Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е.) [Электронный ресурс] [↑](#footnote-ref-1)
2. См. п.33 ст.1, ст.4 федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 3 июля 2016 г. № 373-ФЗ. [↑](#footnote-ref-2)
3. См., например: распоряжение Правительства РФ от 26 февраля 2013 г. № 247-р «Об утверждении схемы территориального планирования Российской Федерации в области высшего профессионального образования»; распоряжение Правительства РФ от 8 октября 2015 г. № 2004-р «Об утверждении схемы территориального планирования Российской Федерации применительно к территориям Республики Крым и г. Севастополя в отношении областей федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного, трубопроводного транспорта), автомобильных дорог федерального значения, энергетики, высшего образования и здравоохранения». [↑](#footnote-ref-3)
4. Письмо Минстроя России от 11 августа 2017 г. № 28588-ХМ/08 «Разъяснения по вопросам планировки территории» (вместе с «Разъяснениями об основаниях отказа в предоставлении градостроительного плана земельного участка», «Разъяснениями об отсутствии возможности продления срока выдачи градостроительного плана земельного участка»). [↑](#footnote-ref-4)
5. Письмо Минэкономразвития России от 30 сентября 2016 г. № 29805-АЦ/Д27 и Минстроя России от 3 октября 2016 г. № 32431-ХМ/09 «О совместной позиции Минэкономразвития России и Минстроя России по применению норм законодательства Российской Федерации при подготовке и согласовании проектов документов территориального планирования, реализации мероприятий, предусмотренных частью 4 статьи 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации, а также при подготовке, согласовании и утверждении документации по планировке территории, подготовке проектной документации объектов капитального строительства и государственной экспертизе такой документации». [↑](#footnote-ref-5)
6. См. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2012 г. № 162-р «Об утверждении перечней видов объектов федерального значения, подлежащих отображению на схемах территориального планирования Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-6)
7. См., например, постановление Правительства Ленинградской области от 29 декабря 2012 г. № 460 «Об утверждении схемы территориального планирования Ленинградской области». [↑](#footnote-ref-7)
8. См., например, решение Совета Менделеевского муниципального района от 28 марта 2011 г. № 43 «Об утверждении Схемы территориального планирования Менделеевского муниципального района Республики Татарстан». [↑](#footnote-ref-8)
9. Иванова М.А., Роньжина О.В. Некоторые проблемы применения правил землепользования и застройки / Материалы IX Международной научно-практической конференции молодых ученых, 2016. – Изд-во: Красноярский государственный аграрный уиверситет (Красноярск). – С. 64. // [Электронный ресурс]

   URL: <http://elibrary.ru/download/elibrary_26438736_30067574.pdf> (дата обращения: 29.03.2018). [↑](#footnote-ref-9)
10. Т.В. Судник, Ю.В. Бахмутова. Генеральный план города как документ // Статьи докладов 17-й региональной студенческой научной конференции Нижневартовского государственного университета – Изд-во Нижневартовского гос. ун-та, 2015. – С. 246. [↑](#footnote-ref-10)
11. См, например, пункт 1.1 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 58 от 30 июля 2013 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов»; Постановление АС УО от 4 октября 2017 г. № А50-27477/2016; Постановление АС ПО от 20 февраля 2016 г. № Ф06-5671/2016. [↑](#footnote-ref-11)
12. См, например, Постановление АС МО от 29 августа 2016 г. № А41-11181/2016; Постановление АС ВВО от 16 января 2017 г. № А43-14698/2015. [↑](#footnote-ref-12)
13. См., например, решение Санкт-Петербургского городского суда от 25 февраля 2015 г. по делу № 3-32/2015; постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27 августа 2015 г. № Ф07-6996/2015 по делу № А56-88088/2014; определение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 14 ноября 2014 г. по делу № А56-40167/2014; решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 3 декабря 2015 г. по делу № А56-39330/2015. [↑](#footnote-ref-13)
14. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части». [↑](#footnote-ref-14)
15. См., например, постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 16 мая 2016 г. по делу № А56-30079/2015. [↑](#footnote-ref-15)
16. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 10 февраля 2017 г. № Ф06-16682/2016 по делу № А55-31743/2015. [↑](#footnote-ref-16)
17. См. решение Санкт-Петербургского городского суда от 18 августа 2017 г. по делу № 3а-106/2017 (оставлено в силе апелляционным определением ВС РФ от 10 января 2018 г. № 78-АПГ17-20). [↑](#footnote-ref-17)
18. См. Решение Санкт-Петербургского городского суда от 31 октября 2016 г. по делу № 3а-142/2016 (было оставлено в силе апелляционным определением ВС РФ от 13 марта 2017 г. № 78-АПГ16-35). [↑](#footnote-ref-18)
19. Постановление Правительства РФ от 16 января 2010 г. № 2 «Об утверждении Положения о порядке согласования с федеральным органом охраны объектов культурного наследия проектов генеральных планов поселений и городских округов, проектов документации по планировке территории, разрабатываемых для исторических поселений, а также градостроительных регламентов, устанавливаемых в пределах территорий объектов культурного наследия и их зон охраны». [↑](#footnote-ref-19)
20. См. решение Санкт-Петербургского городского суда от 22 января 2018 г. по делу № 3а-2/2018. [↑](#footnote-ref-20)
21. Кичигин Н.В. Актуальные проблемы применения генеральных планов и правил землепользования и застройки // Имущественные отношения в РФ. 2014. – № 2 (149). – С.26 [Электронный ресурс]

    URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-problemy-primeneniya-generalnyh-planov-i-pravil-zemlepolzovaniya-i-zastroyki> (дата обращения : 27 марта 2018 г.). [↑](#footnote-ref-21)
22. URL: <https://urban.hse.ru/discussion> (дата обращения: 15 апреля 2018 г.). [↑](#footnote-ref-22)
23. Приведенная правовая позиция содержится также в апелляционном определении Верховного Суда РФ от 12 января 2017 г. № 33-АПГ16-28, постановлении арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 15 марта 2017 № Ф02-8163/2016 по делу № А33-10852/2015. [↑](#footnote-ref-23)
24. URL : <http://supcourt.ru/documents/practice/24411/> (дата обращения : 29 марта 2018 г.). [↑](#footnote-ref-24)
25. К примеру, в постановлении арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15 сентября 2016 г. № Ф08-5765/2016 по делу № А32-23933/2015 указано, что в случае внесения каких-либо изменений в документы территориального планирования (генеральный план городского округа) аналогичные изменения должны претерпеть правила землепользования и застройки. [↑](#footnote-ref-25)
26. URL : <http://www.supcourt.ru/stor_pdf_ec.php?id=1551680> (дата обращения : 23 апреля 2018 г.). [↑](#footnote-ref-26)
27. См. постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 22 марта 2018 г. № 13АП-1266/2018 по делу № А21-8553/2017. [↑](#footnote-ref-27)
28. См. п.7 ст.1 Федерального закона от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-28)
29. См. п.25 ст.1 Федерального закона от 20 марта 2011 г. № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования». [↑](#footnote-ref-29)
30. Ст. 19 Федерального закона от 29 декабря 2017 г. № 455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-30)
31. Федеральный закон от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-31)
32. См. п.24 ст.1 ФЗ №373 [↑](#footnote-ref-32)
33. См.: Лякишева В.Г., Шарапов А.В. Теория и практика проведения публичных слушаний как одной из форм реализации института непосредственной демократии (на примере Барнаула) // Известия Алтайского государственного университета. 2011. № 4-1. С. 72; Сидорова М.Е. Публичные слушания по вопросам застройки муниципальных образований: нормативно-правовое регулирование // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 50 - 54. [↑](#footnote-ref-33)
34. Определение Верховного Суда РФ от 21 мая 2014 г. № 78-АПГ14-11. [↑](#footnote-ref-34)
35. См. решение Арбитражного суда г. Москвы от 17 августа 2015 г. по делу № А40-47513/15 (оставлено без изменения постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 26 октября 2015 г. № 09АП-44907/2015 по делу № А40-47513/15). [↑](#footnote-ref-35)
36. См. Постановление Правительства РФ от 12 мая 2017 г. № 564 «Об утверждении Положения о составе и содержании проектов планировки территории, предусматривающих размещение одного или нескольких линейных объектов». [↑](#footnote-ref-36)
37. См. Постановление Правительства РФ от 7 марта 2017 г. № 269 «Об утверждении перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории». [↑](#footnote-ref-37)
38. См. письмо Минэкономразвития России от 30 сентября 2016 г. № 29805-АЦ/Д27 и Минстроя России от 03 октября 2016 г. № 32431-ХМ/09 «О совместной позиции Минэкономразвития России и Минстроя России по применению норм законодательства Российской Федерации при подготовке и согласовании проектов документов территориального планирования, реализации мероприятий, предусмотренных частью 4 статьи 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации, а также при подготовке, согласовании и утверждении документации по планировке территории, подготовке проектной документации объектов капитального строительства и государственной экспертизе такой документации». [↑](#footnote-ref-38)
39. См. распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2012 г. № 162-р «Об утверждении перечней видов объектов федерального значения, подлежащих отображению на схемах территориального планирования Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-39)
40. Письмо Минстроя России от 11 августа 2017 г. № 28588-ХМ/08 «Разъяснения по вопросам планировки территории» (вместе с «Разъяснениями об основаниях отказа в предоставлении градостроительного плана земельного участка», «Разъяснениями об отсутствии возможности продления срока выдачи градостроительного плана земельного участка»). [↑](#footnote-ref-40)
41. См. постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 14 апреля 2017 г. № 04АП-623/2017 по делу № А19-2059/2016; постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 26 июля 2017 г. № Ф02-3588/2017 по делу № А19-2059/2016. [↑](#footnote-ref-41)
42. См, например, пп.2 п.2.7. Решения Архангельской городской Думы от 29 ноября 2016 г. № 441 «Об утверждении Порядка подготовки документации по планировке территории муниципального образования «Город Архангельск». [↑](#footnote-ref-42)
43. См. Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2012 г. № 162-р «Об утверждении перечней видов объектов федерального значения, подлежащих отображению на схемах территориального планирования Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-43)
44. См. Постановление Правительства РФ от 12 мая 2017 г. № 564 «Об утверждении Положения о составе и содержании проектов планировки территории, предусматривающих размещение одного или нескольких линейных объектов». [↑](#footnote-ref-44)
45. Арутюнян Л.В., Кулаков А.И., Митина И.С., Некрестьянов Д.С., Оболенская М.А., Персиянцева А.А., Перфильева В.Ю., Репин Р.Р. Юридический справочник застройщика / под общ. ред. Д.С. Некрестьянова. 2-е изд., испр. и доп. // СПС КонсультантПлюс, 2017. [↑](#footnote-ref-45)
46. См. постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 16 ноября 2017 г. № Ф08-7702/2017 по делу № А32-6170/2017. [↑](#footnote-ref-46)
47. См. постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 16 апреля 2018 г. № Ф07-25/2018 по делу № А42-5064/2017. [↑](#footnote-ref-47)
48. См., например, п.6 Правил установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 24.02.2009 № 160. [↑](#footnote-ref-48)
49. См. там же. [↑](#footnote-ref-49)
50. См. письмо Минэкономразвития России от 18 октября 2017 г. № Д23и-5989. [↑](#footnote-ref-50)
51. См. Апелляционное определение Магаданского областного суда от 17.05.2016 № 33-363/2016 по делу № 2-46/2016. [↑](#footnote-ref-51)
52. URL: <http://pkk5.rosreestr.ru/#x=11554711.454933215&y=10055441.599232892&z=3> [↑](#footnote-ref-52)
53. См. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 9 августа 2017 г. по делу № 33а-13290/2017. [↑](#footnote-ref-53)
54. См. Постановления Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 11 ноября 2003 г. № 16-П и от 21 января 2010 г. № 1-П. [↑](#footnote-ref-54)
55. <http://fp.crc.ru/> [↑](#footnote-ref-55)
56. Статья 8.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. [↑](#footnote-ref-56)
57. См. законопроект № 302180-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования осуществления градостроительной деятельности и установления зон с особыми условиями использования территории».

    <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/302180-7> [↑](#footnote-ref-57)
58. Кичигин Н.В. Актуальные проблемы применения генеральных планов и правил землепользования и застройки // Имущественные отношения в РФ. 2014. – №2 (149). – С.28 [Электронный ресурс]

    URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-problemy-primeneniya-generalnyh-planov-i-pravil-zemlepolzovaniya-i-zastroyki> (дата обращения : 12 апреля 2018 г.). [↑](#footnote-ref-58)
59. Абз.4 п.4 постановления Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства». [↑](#footnote-ref-59)
60. См. Постановление арбитражного суда Волго-Вятского округа от 26 сентября 2016 г. по делу № А79-7129/2015. [↑](#footnote-ref-60)
61. См. определение Верховного Суда РФ от 25 мая 2017 г. № 308-КГ17-2697 по делу № А32-6631/2016. [↑](#footnote-ref-61)
62. См., например, постановление Арбитражного суда Московского округа от 22 ноября 2017 г. № Ф05-16515/2017 по делу № А41-6428/17 (определением Верховного Суда РФ от 07.03.2018 № 305-КГ18-586 отказано в передаче данного дела в Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного Суда РФ для пересмотра в порядке кассационного производства), в котором суд указал, что градостроительный план земельного участка относится к градостроительной документации и является документом, который не устанавливает каких-либо прав и ограничений, а содержит сведения, позволяющие идентифицировать земельный участок и определить его месторасположение по отношению к другим земельным участкам, объектам капитального строительства, объектам недвижимости, линейным объектам и другим объектам и зонам. [↑](#footnote-ref-62)
63. Перечень таких случаев определен в п.3 ст. 41 ГрК РФ. [↑](#footnote-ref-63)
64. См. письмо Минстроя России от 11.08.2017 № 28588-ХМ/08 «Разъяснения по вопросам планировки территории (вместе с «Разъяснениями об основаниях отказа в предоставлении градостроительного плана земельного участка», «Разъяснениями об отсутствии возможности продления срока выдачи градостроительного плана земельного участка»)». [↑](#footnote-ref-64)
65. См. приказ Минстроя России от 25 апреля 2017 г. № 741/пр «Об утверждении формы градостроительного плана земельного участка и порядка ее заполнения». [↑](#footnote-ref-65)
66. URL: <https://zakon.ru/blog/2017/07/14/proklyate_gpzu_ili_kak_sozdat_problemu_na_rovnom_meste_stalo_li_prosche_s_01072017> (дата обращения : 20 апреля 2018 г.). [↑](#footnote-ref-66)