

УДК 332.1

DOI: 10.33764/2411-1759-2020-25-2-222-231

## ОСПАРИВАНИЕ ДОКУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

*Дарья Васильевна Пархоменко*

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Новосибирск, ул. Плахотного, 10, кандидат технических наук, доцент кафедры правовых и социальных наук, тел. (913)900-19-50, e-mail: dara8@inbox.ru

*Елена Андреевна Предтеченская*

Новосибирский государственный университет, 630090, Новосибирск, ул. Пирогова, 1, обучающийся, тел. (913)759-05-03, e-mail: elena.predte4enskaya@yandex.ru

В статье анализируются положения градостроительного законодательства о документах территориального планирования. Исследуется соотношение и правопреемственность документов территориального планирования, функционального зонирования и планировки территорий. Рассматриваются процедуры изменения и судебного оспаривания документов территориального планирования. Обсуждаются нарушения, допускаемые при подготовке и утверждении документов территориального планирования. Поднимается проблема приоритета публичных интересов над частными в градостроительных отношениях, а также проблема лишения и ограничения прав частных собственников. Предлагаются варианты законодательного совершенствования положений Градостроительного и Земельного кодексов Российской Федерации в целях достижения баланса публичных и частных интересов в градостроительных отношениях.

**Ключевые слова:** документы территориального планирования, генеральный план, схемы территориального планирования, функциональное зонирование, планировка территории, оспаривание документов территориального планирования.

### *Введение*

Градостроительный кодекс Российской Федерации (ГрК РФ) в п. 2 ст. 1 определяет, что территориальное планирование – это планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения [1].

В соответствии с ч. 1 ст. 9 ГрК РФ целью территориального планирования является определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Соответственно, важнейшим инструментом [2, 3] управления развитием территорий являются именно документы территориального планирования. Исходя из названной цели можно выделить виды документов территориального планирования (ТП), их соотношение представлено на рис. 1.

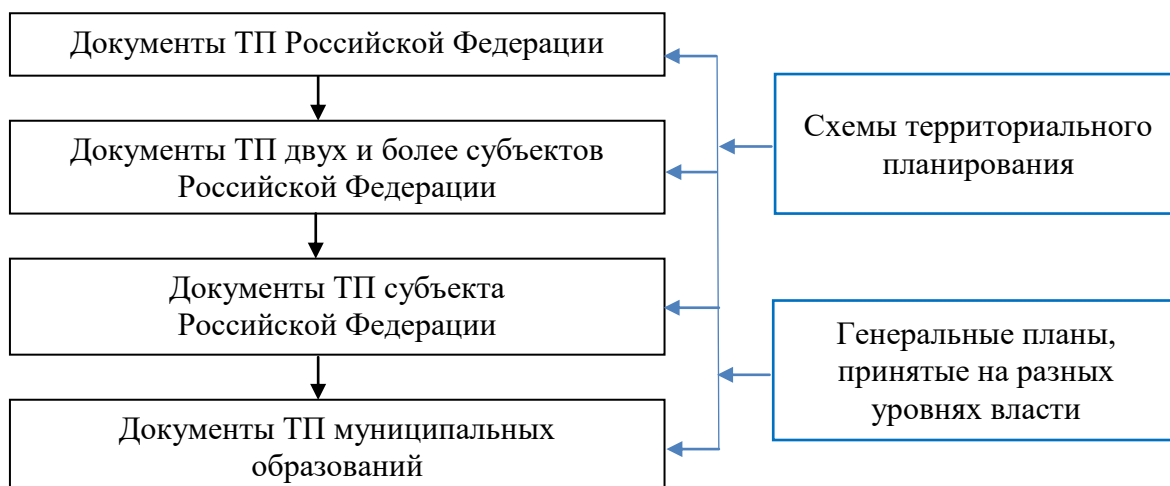


Рис. 1. Виды документов территориального планирования

Определяющими являются документы, принятые на уровне Российской Федерации. В случае, если часть документа иного, более низкого уровня противоречит документу ТП РФ, она перестает применяться с момента утверждения документа ТП РФ.

Институт ТП неразрывно связан с институтами градостроительного зонирования и планировки территорий. Эти институты представляют собой часть градостроительной деятельности и должны работать во взаимодействии. Первичным элементом в системе градостроительной деятельности является территориальное планирование. Именно оно влияет на все последующие процессы. Данная правовая позиция отражена в ряде решений Верховного суда РФ [4–7]. По мнению Верховного суда РФ, в ГрК РФ закреплён принцип первичности генерального плана как основополагающего документа территориального планирования, определяющего стратегию градостроительного развития территорий и содержащего в себе долгосрочные ориентиры их развития.

Последовательность применения каждого института в системе градостроительной деятельности представлена на рис. 2.



Рис. 2. Последовательность применения институтов градостроительной деятельности

Данная последовательность применения институтов также отражает возрастание влияния правовых последствий принятия документов на том или ином этапе градостроительной деятельности для частных лиц. Таким образом, можно

говорить о том, что документы ТП имеют опосредованное значение для частных лиц, а документы планирования территории непосредственным образом затрагивают их права и интересы. Документы планирования территории являются основой для последующего архитектурно-строительного проектирования, строительства объектов капитального строительства и т. д. Однако ввиду того, что ТП является первичным в данной схеме, оно оказывает влияние на каждый последующий этап. Такое влияние можно отследить, рассмотрев содержание документов того или иного института. Например, в генеральном плане – документе ТП – всегда содержится функциональное зонирование территории, а установленное функциональное зонирование является основой для осуществления градостроительного зонирования. Также подготовка и утверждение документов по планировке территории являются результатом реализации документов ТП. Следовательно, можно сделать вывод о том, что институт ТП устанавливает скорее долгосрочные цели, которые реализуются посредством других институтов, а документы ТП и, прежде всего, генеральный план начинают процесс обеспечения преемственных отношений между такими документами. Невозможно обеспечить устойчивость сбалансированного развития территории, если не будет преемственности передачи положений предшествующих документов в последующие документы градостроительного зонирования и планировки территорий. Документ ТП, соответствующий требованиям законодательства, является основой для документов градостроительного зонирования и планирования территорий. Если документы градостроительного зонирования или планирования территорий противоречат документам ТП, необходимо обжаловать в судебном порядке именно противоречащие документы.

### ***Обзор судебной практики оспаривания документов территориального планирования***

Преемственность документов градостроительной деятельности, в том числе, предполагает перенос нарушений, допущенных в документах ТП, в документы иных институтов. В случае, если документы ТП приняты с нарушениями, принятые в соответствии с ними и конкретизирующие их документы градостроительного зонирования и документы планировки территории будут непосредственно затрагивать права и интересы частных лиц, ввиду того, что документы ТП являются обязательными для госорганов и органов местного самоуправления, когда нужно принять градостроительное решение и реализовать его [8]. Существуют случаи, когда органы государственной или муниципальной власти не переносят нарушения, допущенные в документах ТП, в документы градостроительного зонирования или планировки территорий. Однако, ввиду отсутствия соответствующих изменений в документах ТП, суды не могут признать данные документы законными, так как ГрК РФ установлено, что документы градостроительного зонирования и планирования территорий должны соответствовать документам ТП.

Так, например, в деле № 71-АПГ17-9, рассмотренном Верховным судом РФ [9], окружным Советом депутатов муниципального образования было произведено изменение территориальной зоны земельного участка по результатам проведенных в установленном порядке публичных слушаний на основании поступивших заявлений от заинтересованных лиц об изменении территориальной зоны спорного земельного участка с промышленной на более безопасную. Однако соответствующие изменения в генеральный план поселения внесены не были. Судами было установлено несоответствие внесенных изменений в Правила землепользования и застройки утвержденному генеральному плану, что послужило основанием для принятия решения об оставлении без изменения решения нижестоящего суда, которым было удовлетворено административное исковое заявление о признании недействительным решения окружного Совета депутатов муниципального образования. В таком случае, субъект, чьи права нарушены утверждением соответствующего документа ТП, вправе обратиться с предложением о внесении изменений в такие документы либо обжаловать документы ТП в судебном порядке. При этом данные процедуры взаимозаменяемы, могут применяться как по отдельности, так и поочередно в совокупности.

Остановимся на документах ТП муниципальных образований. Необходимо разграничить круг лиц, которые могут предлагать вносить изменения в документы ТП, и лиц, которые могут оспаривать документы ТП в судебном порядке. Согласно ч. 8 ст. 20, ч. 15 ст. 24 ГрК РФ среди субъектов, которые вправе представить предложения о внесении изменений в документы ТП, названы: органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, заинтересованные физические и юридические лица. При этом круг субъектов, которые вправе оспорить документы ТП в судебном порядке, гораздо уже. Такими лицами, согласно ч. 7 ст. 20, ч. 15 ст. 24 ГрК РФ, являются правообладатели земельных участков и объектов капитального строительства, чьи права и законные интересы нарушаются или могут быть нарушены в результате утверждения документов ТП.

Процедура принятия документов ТП включает в себя проведение общественных обсуждений и публичных слушаний, результаты которых должны учитываться при утверждении документов ТП. Несмотря на это, в конечном итоге интересы собственников не всегда учитываются в документах ТП. В такой ситуации, в случае если механизм предложения изменений в документы ТП не смог защитить права и интересы собственников или применение этого механизма нецелесообразно, возникает актуальный вопрос об оспаривании документов ТП в судебном порядке. При этом оспаривать документы функционального зонирования или планировки территорий без оспаривания документов ТП будет неэффективно, если установлена преемственность нарушений в вышеназванных документах.

Для эффективной защиты нарушенных прав необходимо определить процедуру оспаривания, в связи с чем необходимо четко разделять тип акта, подлежащего оспариванию [10]. Нарушения могут касаться процедуры принятия

документов территориального планирования, например, не производились ли обязательное согласование, публичные слушания и т. д. Например, в деле № 33-АПГ16-10 [11], рассмотренном Верховным судом РФ, было установлено, что при подготовке проекта генерального плана Морозовского городского поселения нарушена предусмотренная ГрК РФ процедура его согласования с Рослесхозом, имеется документально подтвержденное наложение границ населенных пунктов, входящих в состав указанного городского поселения, и границ находящегося в федеральной собственности земельного участка из состава земель лесного фонда, а также суд пришел к выводу о наличии оснований для признания постановления недействительным в оспариваемой части. В таком случае необходимо оспаривать решение о принятии документа ТП в порядке, предусмотренном для оспаривания нормативных правовых актов. Суд будет оценивать законность принятых решений по формальным признакам, установленным в законе, т. е. была ли соблюдена установленная процедура их принятия. Если процедура принятия и утверждения документа ТП соответствует требованиям законодательства, но при этом документ ТП нарушает интересы собственников, необходимо оспаривать именно документ ТП в порядке, предусмотренном для оспаривания ненормативных правовых актов. Данная правовая позиция отражена в Определении Верховного суда РФ от 18.12.2014 № 306-ЭС14-3391 по делу № А06-2224/2013 [12]. Нарушения, допущенные в документах ТП, могут касаться явного ограничения прав собственников земельных участков и объектов капитального строительства, или же в документах ТП могут быть допущены ошибки технического характера, которые также ограничивают права собственников. В этом случае суд будет оценивать качественное содержание документов ТП, в том числе сочетание публичных и частных интересов.

Анализ судебной практики позволяет сделать вывод о приоритете публичных интересов в рамках рассмотрения дел об оспаривании документов ТП. Например, в Апелляционном определении Верховного суда РФ от 13.06.2019 № 18-АПА19-34 [13] суд сделал вывод о том, что нижестоящий суд обоснованно исходил из приоритета публичной цели устойчивого развития территории, согласно которому Генеральный план как документ долгосрочного планирования, определяя назначение территорий исходя из планов развития городского округа в целом, может не соответствовать фактическому использованию территории и допускать ее потенциальное изменение. В судебном решении Верховный суд РФ также указал, что Европейский суд по правам человека неоднократно отмечал, что в такой сложной сфере, как градостроительство, власти должны иметь широкие пределы усмотрения в осуществлении политики городского планирования, и задача органов муниципальных образований при разработке документов территориального планирования состоит не в обеспечении приоритета прав собственников земельных участков в ущерб иным интересам, а в согласовании этих прав и интересов. Таким образом, суд пришел к выводу о приоритете публичной цели устойчивого развития территории и возможности



ограничения прав собственников земельных участков и объектов капитального строительства в рамках градостроительной деятельности.

Сложившаяся судебная практика относительно приоритета публичных интересов в градостроительных отношениях часто необоснованно ограничивает права собственников и лишает их права на защиту, тем самым умаляя роль права частной собственности. Необходимо отметить, что большая часть земель находится в частной собственности, а потому при утверждении и изменении документов ТП должны учитываться их законные права и интересы. При защите прав собственников в судебном порядке суд должен принимать решение исходя из баланса публичных и частных интересов.

В п. 11 ст. 1 Земельного кодекса РФ (ЗК РФ) закреплён принцип сочетания интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком [14]. Представляется целесообразным закрепить принцип баланса публичных и частных интересов и в ст. 1 ГрК РФ, поскольку изначально градостроительные отношения производны от земельных.

Закрепление данного принципа обяжет суды принимать решения, в равной степени удовлетворяющие интересам и государства, и частных лиц. Хотя и в настоящий момент существуют судебные решения, в которых суд исходит из баланса публичных и частных интересов. Например, Железнодорожный районный суд г. Красноярск в решении от 28.06.2018 по делу № 2А-2309/2018 отразил необходимость установления баланса публичных и частных интересов в градостроительных отношениях [15]. Суд указал, что утвержденная градостроительная документация и последующий отказ ответчика в предоставлении земельного участка в собственность за плату без проведения торгов нарушают исключительное право истца на приобретение земельного участка в собственность или аренду, как гражданина, являющегося собственником объекта недвижимости, расположенного на спорном земельном участке. Ответчик в ходе рассмотрения дела ссылаясь на то, что земельный участок был зарезервирован для муниципальных нужд, однако доказательств резервации представлено не было. Ст. 70.1 ЗК РФ предусмотрен порядок резервирования земель.

В этом смысле представляется целесообразным включить в текст статьи необходимость учета частного интереса до момента резервирования земель для государственных или муниципальных нужд. В тех случаях, когда при утверждении градостроительных документов публичный интерес обоснованно превалирует над частным, считаем необходимым в продолжение п. 12 ст. 2 ГрК РФ, предусматривающего возмещение вреда, причиненного физическим, юридическим лицам в результате нарушений требований законодательства о градостроительной деятельности, в полном объеме, закрепить положение, в соответствии с которым государство берет на себя издержки частных собственников в случае лишения или ограничения их прав утвержденными градостроительными документами.

### **Выводы**

На основании изложенного можно сделать следующие выводы.

1. Существует преемственность документов градостроительной деятельности. Первичным элементом в системе градостроительной деятельности является территориальное планирование, а документы функционального зонирования и планировки территорий должны соответствовать документам ТП.

2. Установленный ГрК РФ порядок подготовки, утверждения и реализации документов ТП имеет прямое юридическое значение для возможности защиты нарушенных прав граждан и юридических лиц в сфере градостроительных отношений.

3. Субъект, чьи права нарушены утверждением документа ТП, вправе обратиться с предложением о внесении изменений в такие документы либо обжаловать документы ТП в судебном порядке. При этом необходимо разграничивать круг лиц, которые вправе обратиться с предложением об изменении документов ТП и которые вправе оспаривать документы ТП в судебном порядке.

4. Нарушения, допущенные в документах ТП, могут касаться явного ограничения прав собственников земельных участков и объектов капитального строительства, или же в документах ТП могут быть допущены ошибки технического характера, которые также ограничивают права собственников.

### ***Предложения по совершенствованию сложившихся отношений***

Исследовав обозначенный материал, авторы пришли к выводу о необходимости совершенствования сложившихся технико-правовых отношений в сфере территориального планирования [16] и предлагают следующие направления.

1. Для эффективной защиты нарушенных прав необходимо определить процедуру оспаривания. В случае, если нарушения касаются процедуры принятия документа, необходимо оспаривать решение о принятии документа ТП в порядке, предусмотренном для оспаривания нормативных правовых актов. Если процедура принятия и утверждения документа ТП соответствует требованиям законодательства, но при этом документ ТП нарушает интересы собственников, необходимо оспаривать документ ТП в порядке, предусмотренном для оспаривания ненормативных правовых актов.

2. Анализ судебной практики позволяет сделать вывод о приоритете публичных интересов в рамках рассмотрения дел об оспаривании документов ТП. При этом, сложившаяся судебная практика часто необоснованно ограничивает права собственников и лишает их права на защиту, тем самым умаляя роль права частной собственности. Представляется целесообразным закрепить следующие положения в ГрК РФ и ЗК РФ: принцип баланса публичных и частных интересов в ст. 1 ГрК РФ, необходимость учета частного интереса до момента резервирования земель для государственных или муниципальных нужд в ст. 70.1 ЗК РФ, а также положение, в соответствии с которым государство берет на себя

издержки частных собственников в случае лишения или ограничения их прав утвержденными градостроительными документами.

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1 (часть 1). – Ст. 16.
2. Дубровский, А. В., Ершов А. В. Элементы геоинформационного обеспечения инвентаризационных работ // Вестник СГУГиТ. – 2017. – Т. 22, № 4. – С. 100–112.
3. Карпик А. П., Жарников В. Б. О концепциях и закономерностях развития землеустройства, кадастра и мониторинга земель // Вестник СГУГиТ. – 2019. – Т. 24, № 3. – С. 141–157.
4. Апелляционное определение Верховного суда Российской Федерации от 06.04.2017 № 32-АПГ17-1 [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Апелляционное определение Верховного суда Российской Федерации от 05.12.2016 № 4-АПГ16-33 [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Определение Верховного суда Российской Федерации от 06.07.2017 № 51-АПГ17-8 [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 20.10.2016 № 44-АПГ16-22 [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Об утверждении Положения о совместной подготовке проектов документов территориального планирования : постановление Правительства РФ от 16.04.2012 № 326 // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 17. – Ст. 2000.
9. Определение Верховного Суда РФ от 15.02.2018 № 71-АПГ17-9 [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Рудый А. Акты об утверждении планов застройки нужно оспаривать в порядке, предусмотренном для нормативных актов [Электронный ресурс] // Ваш партнер-консультант. – 2015. – № 02 (9568). – Режим доступа : <https://www.eg-online.ru/article/269780/>.
11. Апелляционное определение Верховного суда РФ от 26.05.2016 по делу № 33-АПГ16-10 [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Определение Верховного суда РФ от 18.12.2014 № 306-ЭС14-3391 по делу № А06-2224/2013 [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Апелляционное определение Верховного суда РФ от 13.06.2019 №18-АПА19-34 [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
15. Решение № 2А-2309/2018 2А-2309/2018 ~ М-1100/2018 М-1100/2018 от 28.06.2018 по делу № 2А-2309/2018 [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. Геопространственный дискурс опережающего и прорывного мышления/ А. П. Карпик, Д. В. Лисицкий, К. С. Байков, А. Г. Осипов, В. Н. Савиных // Вестник СГУГиТ. – 2017. – Т. 22, № 4. – С. 53–67.

Получено 05.03.2020

© Д. В. Пархоменко, Е. А. Предтеченская, 2020



## CONTESTING OF THE LAND-USE PLANNING DOCUMENTS

### *Daria V. Parkhomenko*

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Ph. D., Associate Professor, Department of Legal and Social Sciences, phone: (913)900-19-50, e-mail: dara8@inbox.ru

### *Elena A. Predtechynskaya*

Novosibirsk State University, 2, Pirogova St., Novosibirsk, 630090, Russia, Student, phone: (913)759-05-03, e-mail: elena.predte4enskaya@yandex.ru

The article analyzes the provisions of the urban planning legislation on land-use planning documents. The correlation and continuation of land-use planning documents, specific land use documents and territory planning documents are investigated. The process of change and judicial contesting of the land-use planning documents are considered. Faults in the preparation and approval of the land-use planning documents are discussed. The problem of priority of public interests over private interests in the urban planning area and the problem of deprivation and restriction of the rights of private owners are explored. Variants of legislative improvement of the provisions of the Urban Planning and Land Code of the Russian Federation are proposed in order to achieve a balance of public and private interests in urban relations.

**Key words:** land-use planning documents, master plan, land-use planning scheme, specific land use, territory planification, the contesting of the land-use planning documents.

## REFERENCES

1. Federal Law of December 29, 2004 No. 190–FZ. Town Planning Code of the Russian Federation. (2005). *Sobranie Zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii [Assembly of Legislation of the Russian Federation]*, No. 1, Part 1, Art. 16 [in Russian].
2. Dubrovskiy, A. V., & Ershov, A. V. (2017). Elements of inventory works geoinformation support. *Vestnik SGUGiT [Vestnik SSUGT]*, 22(4), 100–112 [in Russian].
3. Karpik, A. P., & Zharnikov, V. B. (2019). About concepts and tendencies of development of land management, cadastre and land monitoring. *Vestnik SGUGiT [Vestnik SSUGT]*, 24(3), 141–157 [in Russian].
4. Appeal determination of the Supreme Court of the Russian Federation of April, 6, 2017 No. 32-APG17-1. Retrieved from ConsultantPlus online database [in Russian].
5. Appeal determination of the Supreme Court of the Russian Federation of December, 5, 2016 No. 4- APG16-33. Retrieved from ConsultantPlus online database [in Russian].
6. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation of July, 6, 2017 No. 51- APG17-8. Retrieved from ConsultantPlus online database [in Russian].
7. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation of October, 20, 2016 No. 44- APG16-22. Retrieved from ConsultantPlus online database [in Russian].
8. Decree of the Government of the Russian Federation of April, 16, 2012 No. 326. Retrieved from ConsultantPlus online database [in Russian].
9. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation of February, 15, 2018 No. 71- APG17-9. Retrieved from ConsultantPlus online database [in Russian].
10. Rudyy, A. (2015). Acts on approval of construction plans must be challenged in accordance with the procedure established by regulations. *Vash partner-konsul'tant [Your consulting partner]*, 02(9568). Retrieved from at <https://www.eg-online.ru/article/269780/> [in Russian].
11. Appeal determination of the Supreme Court of the Russian Federation of May, 26, 2016 No. 33- APG16-10. Retrieved from ConsultantPlus online database [in Russian].

12. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation of December, 186 2014 No. 306-ES14-3391 No. A06-2224/2013. Retrieved from ConsultantPlus online database [in Russian].

13. Appeal determination of the Supreme Court of the Russian Federation of June, 13, 2019 No. 18-APA19-34. Retrieved from ConsultantPlus online database [in Russian].

14. Federal Law of October 25, 2001 No 136-FZ. Land Code of the Russian Federation. (2001). *Sobranie Zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii [Assembly of Legislation of the Russian Federation]*, No. 44, Art. 4147 [in Russian].

15. Determination of June, 28, 2018 No. 2A-2309/2018 2A-2309/2018 ~ M-1100/2018 M-1100/2018. Retrieved from ConsultantPlus online database [in Russian].

16. Karpik, A. P., Lisitsky, D. V., Baykov, K. S., Osipov, A. G., & Savinykh, V. N. (2017). Geospacial Discourse of Forward-Looking and Breaking-Through Way of Thinking. *Vestnik SGUGiT [Vestnik SSUGT]*, 22(4), 53–67 [in Russian].

Received 05.03.2020

© D. V. Parkhomenko, E. A. Predtechenskaya, 2020