

УДК 349.4

DOI 10.33764/2411-1759-2025-30-4-153-167

Судебная отмена генеральных планов в порядке абстрактного нормоконтроля: справедливость решений с учетом соразмерности последствий

Ю. В. Саенко¹, Д. В. Пархоменко^{1,✉}, И. В. Саенко², И. В. Пархоменко^{1,3}

¹ Сибирский государственный университет геосистем и технологий, г. Новосибирск, Российская Федерация

² Адвокатская палата Иркутской области, г. Иркутск, Российская Федерация

³ Управление Федеральной службы государственной регистрации кадастра и картографии по Новосибирской области, г. Новосибирск, Российская Федерация

e-mail: dara8@inbox.ru

Аннотация. Генеральные планы утверждаются на десятилетия; они должны являться основой для формирования земельно-имущественных отношений, инвестиционной деятельности и градостроительного развития. Их судебная отмена нередко порождает ряд серьезных правовых и социально-экономических проблем, в том числе связанных с защитой интересов лиц, уже реализовавших свои права в соответствии с положениями таких документов территориального планирования. В статье описан комплексный подход к анализу проблемы, сочетающему теоретические аспекты абстрактного нормоконтроля с практическими вопросами защиты прав участников земельно-имущественных отношений. Авторами предлагаются меры по совершенствованию законодательства, направленные на обеспечение справедливости и правовой определенности в сфере градостроительного регулирования.

Ключевые слова: землеустройство, рациональное землепользование, генеральный план, правила землепользования и застройки, абстрактный нормоконтроль, отмена генерального плана

Для цитирования:

Саенко Ю. В., Пархоменко Д. В., Саенко И. В., Пархоменко И. В. Судебная отмена генеральных планов в порядке абстрактного нормоконтроля: справедливость решений с учетом соразмерности последствий // Вестник СГУГиТ. – 2025. – Т. 30, № 4. – С. 153–167. – DOI 10.33764/2411-1759-2025-30-4-153-167

Введение

Актуальность темы исследования обусловлена сложностью правовых коллизий, возникающих в связи с судебной отменой генеральных планов в порядке абстрактного нормоконтроля, в ситуациях, когда с момента их утверждения прошло значительное время. Учитывая наличие разных подходов к пониманию абстрактного нормоконтроля [1], следует оговориться, что в настоящей статье под ним будет пониматься проверка оспариваемого нормативного акта, утверждающего генеральный план, на предмет его соответствия нормативному правовому акту более высокого уровня (Градостроительному кодексу

(ГрК РФ) и другим нормативно-правовым актам), когда проверка нормативного акта обусловлена обращением уполномоченного субъекта о такой проверке, а целью самого судебного разбирательства выступает оценка соответствующего акта.

Целью настоящей работы является анализ проблем судебной отмены решений об утверждении генеральных планов в порядке абстрактного нормоконтроля с учетом принципа соразмерности последствий такой отмены [2]. В работе доказывается, что лица, реализовавшие свои земельно-имущественные права на основании генерального плана, подлежащего отмене, должны признаваться заинтересованными участниками судебного

процесса при его оспаривании в порядке абстрактного нормоконтроля. Это позволит обеспечить баланс между публичными интересами, связанными с законностью градостроительной документации, и частными интересами граждан и организаций, которые действовали в рамках правового регулирования. Наряду с этим, принимая во внимание сложности рассмотрения административных дел с большим количеством участников, предлагается внедрение в законодательство механизма досудебной санации генеральных планов, который позволит учитывать факт их реализации и минимизировать негативные последствия их отмены.

Генеральные планы (генпланы) и правила землепользования и застройки (ПЗЗ) являются ключевыми документами в системе градостроительного регулирования [3]. Они определяют долгосрочное развитие территорий, устанавливая правовые режимы использования земельных участков и объектов капитального строительства. Однако в случаях их отмены в порядке абстрактного нормоконтроля нередко возникают негативные правовые и социально-экономические последствия, особенно для лиц, которые уже реализовали свои права на основании этих документов.

Методы и материалы

Судебная процедура исключения объектов недвижимости из границ населенного пункта оказывает непосредственное влияние на права и обязанности их правообладателей, учитывая, что, в отличие от процедуры утверждения генплана, судебное решение способно изменить характеристики землепользования. В результате судебной отмены соответствующие изменения уже не рассматриваются с позиции *перспективного планирования*, генплан отменяется в силу *неотвратимости исполнения* судебного решения, одновременно с этим *изменяя характеристики спорных территорий*.

Подход к справедливому разрешению таких ситуаций был предложен Конституционным Судом РФ (Постановление Конституционного Суда РФ от 22.09.2023 № 45-П – URL:

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_458120/. – Текст : электронный (Постановление КС РФ №45-П)). Он заключается в отказе от формализма при рассмотрении судами административных дел, относящихся к данной категории споров, предложении более детального исследования их фактических обстоятельств и принятии судебных решений с учетом последствий реализации генпланов при соблюдении баланса частных и публичных интересов.

Высшая судебная инстанция рассмотрела спор на примере одной из наиболее острых проблем современности, которая заключается в несогласованном включении земель лесного фонда в состав населенных пунктов в условиях, когда уполномоченный орган в области лесных отношений в установленный законом срок не предоставил своего заключения на соответствующий проект генплана (ни положительного, ни отрицательного). Чаще всего такое затягивание сроков согласования связано с коллизиями, возникающими при определении местоположения границ земель лесного фонда.

Стоит отметить, что именно этим в свое время и было обусловлено принятие федерального закона о так называемой лесной амнистии (О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель : федеральный закон от 29.07.2017 № 280-ФЗ. – https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221238/ – Текст : электронный) [4], посредством которого государство признало и попыталось устранить многочисленные несоответствия между данными, зафиксированными в государственном лесном реестре, лесных планах субъектов РФ, и сведениями, содержащимися в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН). Однако для исправления значительного объема ошибок потребуется довольно продолжительный период, поскольку дублирующие сведения о лесном фонде, как оказалось, охватывают сотни миллионов гектар [5].

В то же время, несмотря на незавершенность процесса синхронизации данных государственных информационных ресурсов,

включая Федеральную государственную географическую информационную систему «Единая цифровая платформа "Национальная система пространственных данных"», муниципалитеты обязаны оперативно решать свои социально-экономические задачи, связанные с развитием территорий, и законодатель поддерживает эту позицию.

Так, согласно буквальному смыслу частей 7 и 8 статьи 25 ГрК РФ, предусмотрена возможность согласования проекта генплана по умолчанию (при отсутствии возражений в установленный срок), что направлено на защиту муниципальных образований от необоснованного затягивания процедуры. Однако на практике уполномоченные органы в сфере лесных отношений нередко уклоняются от своевременного согласования проектов генпланов, ссылаясь на неопределенность в установлении границ земель лесного фонда. Суды также воздерживаются от признания сроков согласования пресекательными (апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 15.06.2021 № 66а-702/2021; кассационное определение судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 29.06.2022 № 88а-10115/2022; апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 29.09.2016 № 66-АПГ16-12; определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 18.05.2017 № 66-АПГ17-14; апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 26.05.2016 № 33-АПГ16-10), избегая ответственности за создание рисков необоснованной утраты лесного фонда страны [6].

В связи с этим, несмотря на буквальный смысл положений частей 7 и 8 статьи 25 ГрК РФ, в Постановлении КС РФ №45-П были поддержаны выводы сложившейся судебной практики. Суть позиции Конституционного Суда РФ заключается в следующем. Включение земель лесного фонда в состав населенных пунктов влечет не только изменение их категории, но и правового статуса. Это является самостоятельным основанием для при-

знания недействительными актов об отнесении земель к категориям или их переводе из одной категории в другую. Срок для согласования генеральных планов не может считаться пресекательным, поскольку требуется проверка соответствия их положений законодательству в сфере лесных отношений, обладающему большей юридической силой. Гарантии прав муниципалитетов в таких ситуациях обеспечиваются возможностью судебного оспаривания бездействия государственных органов, а в случае их несогласия с проектом генерального плана – отстаиванием своей позиции в рамках согласительных процедур (части 9–11 статьи 25 ГрК РФ). При недостижении согласия спор подлежит разрешению в судебном порядке.

В то же время, осознавая правовые последствия судебной отмены такого специфического нормативного правового акта, как генпланы, Конституционный Суд РФ в том же постановлении разъяснил, что в случаях, когда с момента его утверждения прошел существенный срок, признание его недействующим в части включения земель лесного фонда в границы населенных пунктов допустимо только на основе сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов. Особое внимание при этом должно уделяться оценке реальной значимости возвращения земель в состав лесного фонда, особенно если участки уже были предоставлены для целей, которые не могут быть реализованы на землях лесного фонда. Формальное признание судом решения об утверждении генерального плана недействующим в таких случаях недопустимо. Суды обязаны всесторонне оценивать последствия такого решения для лиц, проживающих или осуществляющих деятельность на территории населенных пунктов, с учетом всех фактических обстоятельств. Такой подход предполагает *возможность вариативного решения* вопроса *в отношении отдельных границ территорий*, что позволяет защитить права частной собственности, права на жилище, права на осуществление предпринимательской деятельности и иные права (*вариативный подход в отношении отдельных границ территорий*).

Апробация предложенного высшей судебной инстанцией *вариативного подхода в отношении отдельных границ территорий* состоялась 29.02.2024 при новом рассмотрении административного дела Вторым апелляционным судом общей юрисдикции в отношении части решения об утверждении генерального плана Кыштымского городского округа, в состав которого входят 13 населенных пунктов (апелляционное определение Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 29.02.2024 № 66а-89/2024). Признавая недействительность процедуры перевода земель из одной категории в другую, суд с целью оценки последствий такого решения с учетом фактической реализации генерального плана истребовал дополнительные доказательства:

а) от Департамента лесного хозяйства:

– доказательства пересечения земель лесного фонда с землями населенных пунктов, указанными в иске;

– доказательства ценности спорных территорий для целей лесного фонда, включая сведения о земельных участках, предоставленных гражданам и юридическим лицам для целей, не связанных с использованием лесов;

б) от Собрания депутатов городского округа:

– выкопировки из карт функциональных зон ранее действовавшего и оспариваемого генеральных планов с отображением включенных в их состав территорий земель лесного фонда, с указанием границ функциональных зон и их наименований;

– выкопировки из карт градостроительного зонирования с отображением земельных участков, предоставленных физическим и юридическим лицам, с указанием кадастровых номеров, размеров, оснований предоставления, а также сведений о передаче их в собственность с указанием правоустанавливающих документов, дат передачи и регистрации прав в ЕГРН;

– доказательства фактического использования каждого из сформированных на землях лесного фонда земельных участков, переданных гражданам и юридическим лицам, а также иных земель лесного фонда, вошедших в состав населенных пунктов, с указанием объектов, расположенных на данных участках;

– доказательства того, что возвращение спорных территорий в земли лесного фонда приведет к нарушению баланса публичных и частных интересов.

В ответ на судебный запрос Собрание депутатов городского округа предоставило выкопировки из карты функциональных зон оспариваемого генерального плана и карты градостроительного зонирования Правил землепользования и застройки с отображением территории земель лесного фонда, сопроводив их соответствующими пояснениями [7].

На основании представленных документов суд установил, что часть спорных территорий планируется использовать для развития индивидуального жилищного строительства, другая часть уже предоставлена гражданам и фактически используется для этих целей. На некоторых участках расположены железная дорога, муниципальный санаторий, кладбище. Также были выявлены территории, отведенные под садоводство, овощеводство, развитие туризма, размещение очистных сооружений, промышленных и иных объектов. В свою очередь, административный истец не представил опровержений представленным доводам и доказательствам.

Уточнив все необходимые обстоятельства по делу, апелляционный суд пришел к выводу, что частичное использование земель лесного фонда, включенных в границы населенных пунктов, а также наличие планов по их дальнейшему развитию в качестве земель населенных пунктов препятствует их возвращению в категорию земель лесного фонда. Также было учтено, что истец не предоставил доказательств ценности спорных территорий в качестве земель лесного фонда – они не относятся к ценным или особо ценным лесам, а входят в категорию защитных лесов, где разрешена рубка. Кроме того, суд обратил внимание, что материалы лесоустройства 2012 г. не соответствуют реальной ситуации даже по состоянию на 1990 г., когда на части спорных территорий уже были возведены жилые дома.

В результате применения *вариативного подхода в отношении отдельных границ территорий*, предложенного Конституционным Судом РФ, суд апелляционной инстанции определил следующее:

– решение об отказе в удовлетворении иска о признании недействующим решения об утверждении генерального плана в отношении части территорий было оставлено без изменений;

– в отношении другой части земель, которые никому не предоставлены, фактически не используются и не планируются к освоению муниципалитетом, иск административного ответчика был удовлетворен.

Логично предположить, что после успешной апробации предложенного Конституционным Судом РФ *вариативного подхода в отношении отдельных границ территорий* суды начнут применять его для разрешения аналогичных споров. Однако этого не произошло – необходимого распространения данный подход не получил, что подтверждается последующей судебной практикой. Суды продолжили отменять генпланы в порядке абстрактного нормоконтроля, не углубляясь в анализ обстоятельств их фактической реализации и ограничиваясь лишь изменением даты признания их недействительными – с даты утверждения оспариваемого нормативного правового акта на дату вступления в силу судебного решения по его отмене (апелляционное определение Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 18.04.2024 № 66а-242/2024; кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 06.05.2024 № 88а-8297/2024; апелляционное определение Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 21.08.2024 по делу № 66а-1038/2024 и др.).

Также следует отметить, что положения *постановления КС РФ № 45-П* не могут автоматически распространяться на аналогичные спорные ситуации, возникающие в *других аспектах*, кроме тех, что связаны с землями лесного фонда. При этом такое распространение объективно необходимо. Осознавая это, Конституционный Суд РФ напомнил, что право федерального законодателя на совершенствование оспариваемых норм права в части правового регулирования процедуры согласования проекта генерального плана остается неизменным.

Проблема возникновения негативных последствий судебной отмены генеральных планов в значительной степени связана не

только с многочисленными пересечениями границ земель населенных пунктов с землями лесного фонда, но и с аналогичными ситуациями, возникающими в отношении особо охраняемых природных территорий [8], а также других земель, относящихся к различным формам публичной собственности. Кроме того, нередки случаи отмены генпланов по иным основаниям, таким как отсутствие согласования уполномоченного органа на включение в границы населенных пунктов земель сельскохозяйственного назначения, принадлежащих частным собственникам, или нарушения процедуры проведения публичных слушаний.

Последствия отмены генпланов варьируются в зависимости от степени тяжести допущенных при их принятии нарушений, а также от их влияния на публичные и частные интересы [9]. Например, в случае незаконного включения в границы населенного пункта земель лесного фонда у частных собственников, построивших на таких участках жилые дома, возникают риски истребования земельных участков в пользу РФ с последующими требованиями сноса построек [10].

В то же время, если в состав населенного пункта незаконно включены земли, на которые публичный собственник не заявляет своих прав, то отмена генерального плана влечет возврат этих земель в категорию, где запрещено строительство индивидуальных жилых домов (например, земли сельскохозяйственного назначения [11]). В этом случае у частных собственников, полагавшихся на достоверность генплана, могут возникнуть серьезные риски нарушения их прав и законных интересов, которые включают отказы в присвоении адресов жилым домам, а также судебные тяжбы с требованиями сноса построек.

Учитывая изложенное, в целях защиты конституционных прав и свобод, гарантированных ст. 8 (ч. 2), 9, 36 (ч. 2, 3), 42 и 132 (ч. 3) Конституции РФ, представляется целесообразным повсеместно распространить рассмотренный выше *вариативный подход в отношении отдельных границ территорий* на защиту интересов всех лиц, полагавшихся на достоверность оспариваемых генпланов.

Такой подход, вне зависимости от оснований отмены генпланов в порядке абстрактного нормоконтроля, должен всегда применяться с учетом последствий принятых судебных решений. К сожалению, в настоящее время суды не следуют этой логике, что приводит к значительным нарушениям прав граждан и юридических лиц.

Кроме этого, особую озабоченность вызывает отсутствие у лиц, пострадавших от судебной отмены генпланов, возможности своевременной защиты своих прав. Лица, имеющие права на расположенное в спорной части границ генплана недвижимое имущество, лишены возможности участвовать в судебных процессах по их отмене. Суды отказывают им в признании заинтересованными лицами, ссылаясь на абстрактный характер судебного нормоконтроля, что лишает их права высказать свою позицию, представить доказательства, подтверждающие их законные права и интересы.

Исключением из этой практики стал недавний случай, связанный с отменой генплана муниципального образования Уютненского сельского поселения Сакского района Республики Крым, утвержденного решением Сакского районного совета Республики Крым в ноябре 2018 г.

Правообладателям недвижимого имущества, расположенного в границах спорной территории (далее – *правообладатели недвижимости*), удалось доказать в суде кассационной инстанции (определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 24.08.2023 по делу № 2а-164/2022), что их права нарушаются, и добиться признания заинтересованными лицами. При повторном рассмотрении дела Верховным Судом Республики Крым суд привлек в качестве заинтересованных лиц *правообладателей недвижимости*. Но желаемого результата это, к сожалению, не принесло: факты нарушения их прав суд проигнорировал. Однако у *правообладателей недвижимости* появились возможности на отстаивание своих прав в последующих судебных инстанциях.

В январе 2025 г. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ признала законным определение о привлече-

нии в качестве заинтересованных лиц по данному делу *правообладателей недвижимости*, расположенной в границах оспариваемого генплана. Однако после письменного обоснования коллегией своего решения стало очевидно, что этот случай был первым и станет последним в отечественной истории (кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 15.01.2025 №127-КАД24-4-К4 по кассационной жалобе Совета министров Республики Крым на кассационное определение судебной коллегии по административным делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 24.08.2023 по административному делу № 2а-164/2022 по административному исковому заявлению заместителя прокурора Республики Крым в интересах неопределенного круга лиц). Из кассационного определения явствует, что коллегия в действительности не считает их заинтересованными лицами по данному делу, но оставляет в силе решение об их привлечении в процесс, так как отмена незаконного судебного акта автоматически повлечет отмену решения суда первой инстанции, уже рассмотревшего дело повторно с участием *правообладателей недвижимости*, привлеченных к участию в процессе и давших свои пояснения и возражения по оспариваемым нормативным актам.

Такое объяснение противоречиво: незаконные судебные акты должны отменяться, а не оправдываться неудобствами, связанными с необходимостью пересмотра дел. Предметом рассмотрения Верховного Суда РФ был именно вопрос законности нового состава участников административного процесса, в который были привлечены заинтересованные правообладатели недвижимости. Но по мнению высшей судебной инстанции, данный факт не имеет правового значения. Другими словами, необоснованное привлечение к участию в процессе *посторонних лиц*, не имеющих отношения к процессу, вполне допустимо.

По нашему мнению, такой подход не является верным, поскольку он вступает в противоречие со значительным количеством норм, регламентирующих рассмотрение административных споров (ч. 1, 3 ст. 3, ч. 2 ст. 6,

ст. 8, ст. 9, ст. 37, ст. 45, ст. 47, ст. 62, ст. 63, ст. 68 ГрК РФ), обесценивая их значение. Кроме того, принятием противоречивого судебного акта Верховный Суд РФ открыл доступ к материалам административного дела незаконному, по их мнению, составу участников.

Основные постулаты, на которых Верховный Суд РФ обосновал незаконность участия правообладателей недвижимости в административном процессе, заключаются в следующем:

а) вопрос о правах и обязанностях конкретных лиц судом фактически не рассматривался, в связи с чем привлечение этих лиц к участию в административном деле не являлось необходимым;

б) привлечение данных лиц к судебному процессу повлекло бы необходимость вовлечения в административное дело *неопределенного круга лиц*, на которых распространяется действие оспариваемого нормативного правового акта, что противоречит задачам судопроизводства при рассмотрении дела в порядке абстрактного нормоконтроля.

Такое обоснование представляется спорным:

– в рассматриваемом споре не шла речь и не заявлялись требования о привлечении к участию в судебном процессе *неопределенного круга лиц*. Определениями Верховного Суда Республики Крым по делу № 2а-232/2023 к участию в деле в качестве заинтересованных лиц на стороне административного ответчика были привлечены *конкретные правообладатели недвижимости*, расположенной в границах населенного пункта. Их права затрагиваются судебным решением, поскольку они освоили земельные участки в период действия оспариваемого генплана на протяжении длительного времени;

– указанных лиц нельзя причислить к неопределенному кругу в значении, данном в определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 05.02.2018 №41-КГ17-38, где сказано, что «под неопределенным кругом лиц следует понимать такой круг лиц, который *невозможно индивидуализировать (определить)*, привлечь в процесс в качестве истцов, указать

в решении, а также решить вопрос о правах и обязанностях каждого из них при разрешении дела» (определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 05.02.2018 №41-КГ17-38). В данном же случае круг правообладателей объектов недвижимости является определенным, учитывая нижеприведенные сведения о фактических обстоятельствах.

Объекты недвижимости расположены в пространственно-определенных границах территории [12] согласно генплану 2018 г. Данные об их правообладателях учтены в государственных информационных системах и доступны судам. С точки зрения реальной возможности идентификации определенного круга правообладателей объектов недвижимости известно следующее:

а) правообладатели недвижимости, расположенной в границах оспариваемого генплана, наделены правом участия в общественных обсуждениях или публичных слушаниях по проектам генеральных планов и ПЗЗ (ч. 2 ст. 5.1 ГрК РФ), где предусмотрена и успешно применяется процедура *определения* данного круга участников, в том числе с использованием единой системы *идентификации и аутентификации* (п. 12, 13, 19 ст. 5.1 ГрК РФ);

б) они же *наделены правом оспаривания* генпланов в судебном порядке, когда их права и законные интересы нарушаются или могут быть нарушены в результате их утверждения (ч. 15 ст. 24 ГрК РФ);

в) возможность рассмотрения спора с привлечением в процесс указанных лиц *доказана* эмпирическим путем (Верховный Суд Республики Крым: административное дело № 2а-232/2023).

При таких обстоятельствах отождествление *определенного круга правообладателей* недвижимости, расположенной в границах оспариваемого генплана, права которых непосредственно затрагиваются его отменой, с *неопределенным кругом лиц*, на который генплан лишь распространяет свое действие, на наш взгляд, обусловлено недопониманием специфики спорных правоотношений, в том числе их «двухрежимной природы».

Также судам следует учитывать *специфику спорных правоотношений*, а именно то

обстоятельство, что такие документы, как генеральные планы и ПЗЗ, устанавливают *специальные* правовые режимы для *конкретного* объекта публичного права, а потому их нормы *обязательны* для круга лиц, который возможно индивидуализировать (определить). В то же время они *могут являться обязательными* и для неопределенного круга лиц (О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50. – https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314764/ – Текст : электронный).

На «двухрежимную» природу генеральных планов указывает также пункт 1 статьи 5.1. ГрК РФ, где цели проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам генпланов и ПЗЗ изначально разделены законодателем на общую и индивидуальную:

а) *общая цель* направлена на защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц и выражена в необходимости обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности;

б) *индивидуальная цель* направлена на защиту прав и законных интересов субъектов конкретных правоотношений, т. е. определенного круга лиц, и выражена в необходимости соблюдения прав и законных интересов *правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства* [13].

Игнорирование судами факта «двухрежимности» (общей и индивидуальной) градостроительных нормативных правовых актов, утверждающих проекты генпланов и ПЗЗ, способно привести к формированию порочной судебной практики, блокирующей возможность разрешения дел по существу посредством анализа юридической природы оспариваемых актов.

Следует полагать, что наделение правообладателей недвижимости правом участия *во всех судебных процессах* по вопросам оспаривания генпланов и ПЗЗ, в том числе с правом их защиты, основано на принципе равноправия участников градостроительных отноше-

ний, а потому соответствует истинной воле законодателя.

Генпланы и ПЗЗ существенно отличаются от других нормативных правовых актов: регулируемые ими вопросы, а также процедурные вопросы их принятия, изменения и отмены непосредственно сопряжены с правом участия в них определенного законом субъектного состава на основе равноправия.

Пунктами 5 и 10.1 ст. 2 ГрК РФ, установлены основополагающие принципы градостроительной деятельности, заключающиеся в *единстве требований* к порядку осуществления взаимодействия субъектов градостроительных отношений и обеспечении свободы участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности. Согласно ст. 5 ГрК РФ, Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, физические и юридические лица являются *равными субъектами* градостроительных отношений. Поэтому именно *через призму равенства* всех участников градостроительных правоотношений следует рассматривать *функции и полномочия* каждого из названных субъектов.

Так, например, учитывая, что протоколы и заключения, составленные по результатам общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам генпланов и ПЗЗ, признаются *неотъемлемыми приложениями к проектам генпланов и ПЗЗ*, следует признать факт наделения правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства *регуляторной функцией* при принятии данных нормативных правовых актов в отношении пространственно-определенных объектов публичного права (ч. 11, 12 ст. 24, ч. 15 ст. 31 ГрК РФ). Это означает, что правообладатели объектов недвижимости, расположенной в границах территории, в отношении которой формируется градостроительная документация, выступают в градостроительных отношениях одновременно как:

– регуляторы общественных отношений, в том смысле, что они являются участниками процесса принятия соответствующих решений;

– потенциально «пострадавшие» лица [14], в том смысле, что их права и законные

интересы могут быть нарушены в результате нарушения законодательства о градостроительной деятельности.

При этом РФ, ее субъекты и муниципальные образования также выступают в градостроительных отношениях в двух аналогичных качествах:

– и как регуляторы общественных отношений;

– и как заказчики, подрядчики градостроительной деятельности, а также как собственники имущества, находящегося в их пользовании, владении и распоряжении: здесь они действуют на паритетных началах с другими участниками градостроительной деятельности, что означает возможность их отнесения к «пострадавшим лицам» [15].

В связи с чем логичным и обоснованным видится вывод о том, что истинная воля законодателя заключалась в наделении указанных субъектов права, наряду с регуляторной функцией, и правом судебного оспаривания генерального плана и *объективно корреспондирующим* ему правом его судебной защиты. Иное истолкование означало бы нарушение конституционных прав и свобод, гарантированных ст. 8 (часть 2), 19 (части 1 и 2), 132 (часть 3) Конституции РФ.

По смыслу ст. 3 Конституции РФ народ является единственным источником власти в РФ и вправе осуществлять свою власть не только через органы государственной власти, но и непосредственно. Согласно ст. 12 Конституции РФ народу гарантирована самостоятельность органов местного самоуправления, которые не входят в систему органов государственной власти. При этом изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий (п. 2 ст. 131 Конституции РФ, ст. 12 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. – https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/. – Текст : электронный)).

В этой связи Конституционный Суд РФ отмечает, что регламентация градостроитель-

ной деятельности, имеющая целью в первую очередь обеспечение комфортных и благоприятных условий проживания, комплексный учет потребностей населения и устойчивое развитие территорий, необходима для согласования государственных, общественных и частных интересов в данной области (Постановление от 28 марта 2017 г. №10-П; определения от 30.06.2020 № 1629-О, от 09.06.2022 № 1454-О, от 31.10.2023 № 3007-О и др.). Отмечается, что строгое соблюдение процедур, устанавливающих порядок внесения изменений в градостроительную документацию, важно для обеспечения учета мнения *заинтересованных лиц* и защиты их прав, исходя из необходимого *баланса* государственных, общественных и частных интересов (определение Конституционного Суда РФ от 30.05.2024 № 1167-О).

Исключение из процесса судебной защиты генпланов правообладателей недвижимости как полноправных регуляторов общественных отношений, наделенных и правом участия в обсуждении градостроительных нормативных правовых актов, и правом их судебного оспаривания, на наш взгляд, будет свидетельствовать об отсутствии равноправного взаимодействия субъектов градостроительных отношений. В числе прочего, это приведет к неравенству в вопросах защиты прав от угрозы изменения судебными актами характеристик земельных участков, при котором:

– Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования будут иметь возможность отстаивать свои права как правообладатели имущества;

– а иные лица, в том числе те, кто построил здесь свое единственное жилье, будут лишены такой возможности.

Отсутствие возможности участвовать в судебной защите по вопросам принятой градостроительной документации противоречит конституционному принципу равенства, установленному в ч. 1 ст. 19 Конституции РФ, а также зафиксированному в ч. 10.1 ст. 2 ГрК РФ принципу единства требований к взаимодействию субъектов градостроительных отношений, что недопустимо [16].

В отношении позиции Верховного Суда РФ (кассационное определение Судебной

коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 15.01.2025 № 127-КАД24-4-К4) о том, что при оспаривании генплана в порядке абстрактного нормоконтроля вопрос о правах и обязанностях конкретных лиц судом не разрешается, так как какие-либо обязанности на указанных лиц не возлагаются, стоит возразить следующее.

Согласно ч. 1 ст. 47 КАС РФ под заинтересованным лицом понимается лицо, чьи права и обязанности *могут быть затронуты* при разрешении административного дела. Лица, являющиеся собственниками земельных участков, которые в соответствии с Генпланом села Уютное 2018 г. входили в границы населенного пункта, заявили ходатайства о привлечении их в качестве заинтересованных лиц на стороне административных ответчиков только потому, что в период действия обжалуемых нормативных актов они возвели на своих земельных участках объекты капитального строительства, в том числе жилые дома.

Соответственно, их права как собственников недвижимости затрагиваются напрямую. Также важно учесть, что, согласно п. 1 ст. 263 Гражданского кодекса РФ, пп. 2 ч. 1 ст. 40 Земельного кодекса РФ, возможность застройки земельных участков продиктована необходимостью соблюдения градостроительных норм и правил. Руководствуясь положениями действующих в то время генплана и ПЗЗ, правообладатели все делали правильно. Однако теперь им приходят иски о сносе их домов, так как, оказавшись за границами населенного пункта в результате судебной отмены генплана, участки вернулись в исходную категорию – земли сельскохозяйственного назначения – где строительство запрещено. Так, например, от исхода административного дела по оспариванию генплана и ПЗЗ Уютненского сельского поселения напрямую зависит решение по гражданскому делу № 2-185/2023 (33-2808/2024) по иску администрации Уютненского сельского поселения к одному из жителей поселения о признании самовольной постройкой жилого дома и приведения земельного участка в соответствие с видом разрешенного использования.

Следует задаться вопросом о том, насколько при указанных обстоятельствах

справедливо говорить о том, что лица, «пострадавшие» от отмены генплана, не заинтересованы в исходе административных дел об отмене генпланов в порядке абстрактного нормоконтроля. Так, если правообладатели недвижимости в границах оспариваемого генплана не будут признаны заинтересованными лицами в административных судебных процессах, где решается их судьба, то они должны быть полностью уверены в том, что на их права и обязанности это действительно не повлияет: что их жилища и другие объекты капитального строительства не будут впоследствии подлежать сносу, что им присвоят адреса для обеспечения социальных потребностей и прочее.

Следующий момент, на котором также следует сделать акцент, – это размежевание земельных участков в соответствии с генпланом, которое впоследствии отменяется судом, до размеров, уже не позволяющих использовать исключенные из него территории в соответствии с их предыдущими характеристиками, такими как категория и вид разрешенного использования исходного землепользования.

Здесь полагаем верным поддержать доводы определения Четвертого кассационного суда общей юрисдикции по делу № 8а-19706/2023, где на эту проблему было обращено особое внимание. Отмечалось, что права подателей кассационных жалоб затрагиваются, в частности, и тем, что размер их земельных участков в результате их «выведения» за границы населенного пункта будет не соответствовать минимальным размерам, установленным для земельных участков сельскохозяйственного назначения в Республике Крым.

Как отметил Конституционный Суд РФ в Постановлении от 23.04.2004 № 8-П, конституционная характеристика земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, предопределяет конституционное требование рационального и эффективного использования – это требование адресовано всем участникам общественных отношений, является базовым для законодательного регулирования и обуславливает право федерального законодателя устанавливать особые правила,

порядок, условия пользования землей (по делу о проверке конституционности Земельного кодекса РФ в связи с запросом Мурманской областной Думы: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 №8-П. – https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_47600/. – Текст : электронный). В качестве признаков нерационального землепользования законодатель определил, что земельные участки должны быть пригодны для использования в соответствии с категорией земель и целевым назначением, в связи с чем они не могут быть меньше предельно допустимых значений, установленных законодателем. Из правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в определении от 15.01.2009 № 186-О-О, следует, что законодательные требования, касающиеся предельных (минимальных и (или) максимальных) размеров земельных участков, направлены на обеспечение рационального использования земель.

Проблема существования непригодных для использования по назначению участков заключается в невозможности его осуществить, в утрате их потребительской ценности: собственники не смогут их эксплуатировать и уже не смогут их продать. При этом возникают риски правовой неопределенности, когда правообладатели недвижимости будут скованы последствиями изменения зонирования территорий, будучи лишенными возможности компенсировать свои потери.

Результаты

На основании проведенного исследования считаем верным законодательно закрепить в ГрК РФ следующие положения.

1. Досудебная санация генпланов и ПЗЗ.

В случаях когда с даты утверждения генплана и (или) ПЗЗ, принятых с нарушениями, прошел существенный срок (более года), признание их недействующими: а) в порядке самоконтроля; б) в суде в порядке абстрактного нормоконтроля, осуществляется после получения заключения комиссии о целесообразности таких решений с учетом оценки фактических последствий их влияния на права и за-

конные интересы правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в границах оспариваемых генплана и/или ПЗЗ (их частей), на основе баланса частных и публичных интересов, а также с учетом интересов развития муниципального образования (и конкретного населенного пункта).

Отмена генплана и ПЗЗ, в том числе в судебном порядке, не осуществляется в отношении тех частей включенных в него территорий, оспаривание законности включения которых приведет к последующему нарушению прав и законных интересов их правообладателей, сведения о которых содержатся в ЕГРН. В некотором смысле аналогом предложенной нормы являются нормы «лесной амнистии» (п. 4.1 (О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель: федеральный закон от 29.07.2017 № 280-ФЗ. – https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221238/. – Текст : электронный)). Порядок создания и регламенты работы комиссий, уполномоченных выдавать такие заключения, а также критерии оценок последствий отмены генпланов и ПЗЗ устанавливаются Правительством РФ.

Представляется, что данное положение целесообразно в качестве процедуры разумной досудебной санации генпланов и ПЗЗ в отсутствие прямых законодательных норм, предусматривающих возможность досудебного исправления пороков градостроительной документации. В работу комиссии предлагается внедрить вариативный подход в отношении отдельных границ территорий, предложенный КС РФ № 45-П.

2. Участие правообладателей недвижимости в судебной защите

Лица, указанные в ч. 15 ст. 24 ГрК РФ, вправе участвовать в рассмотрении административного спора о признании генплана и ПЗЗ недействующими в порядке абстрактного нормоконтроля в качестве заинтересованных лиц в случае их несогласия с заключением комиссии о целесообразности принятия решения об отмене генплана и ПЗЗ.

В этом случае суд рассматривает административное дело с учетом заключения комиссии, а также с учетом доводов и доказательств, представленных заинтересованными лицами.

Такая норма позволит защитить права и законные интересы правообладателей недвижимости от ошибок комиссий с возможностью их исправления на стадии судебного рассмотрения спора в порядке абстрактного нормоконтроля. При этом, в силу того, что случаи возникновения таких ошибок, как мы полагаем, если и будут, то будут весьма незначительными, количество заинтересованных лиц – правообладателей недвижимости, привлеченных к участию в административном процессе, будет невелико.

Заключение

Игнорирование предложений по совершенствованию градостроительного законодательства, содержащихся в данной статье, с учетом распространенности оспаривания генеральных планов на территории Российской Федерации по причине несогласованности позиций различных органов, как государственной власти, так и местного самоуправления, недостаточной предварительной проработки градостроительной документации перед ее утверждением, ставит под сомнение эффективность действующего института территориального планирования для комплексного управления развитием территории и получения положительного экономического эффекта от ее использования.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Евлоев И. М. Классификация судебного нормоконтроля: некоторые аспекты [Электронный ресурс]. – URL: http://www.aurri.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=799:evloev-imklassifikatsiya-sudebnogo-normokontrolya-nekotorye-aspekty&catid=41&Itemid=182.
2. Пархоменко Д. В., Предтеченская Е. А. Оспаривание документов территориального планирования // Вестник СГУГиТ. – 2020. – Т. 25, № 2. – С. 222–231. – DOI 10.33764/2411-1759-2020-25-2-222-231. – EDN NLRLKS.
3. Гура Д. А. Градостроительное зонирование в задаче информационного обеспечения кадастровых работ на землях населенных пунктов // Вестник СГУГиТ. – 2024. – Т. 29, № 5. – С. 137–147. – DOI 10.33764/2411-1759-2024-29-5-137-147. – EDN VSyrXE.
4. Медведев С. О., Зырянов М. А. Многофакторный подход к оценке устойчивости развития лесохозяйственной деятельности в регионах России // Вестник СГУГиТ. – 2025. – Т. 30, № 1. – С. 147–156. – DOI 10.33764/2411-1759-2025-30-1-147-156. – EDN UROFUK.
5. Росреестр убрал «дубли» лесных участков из единого реестра почти на 306 млн га [Электронный ресурс]. – URL: <https://tass.ru/obschestvo/20024075>.
6. Махотлова М. Ш., Шалов Т. Б. Анализ использования лесного фонда на территории Нальчикского лесничества // Вестник СГУГиТ. – 2024. – Т. 29, № 4. – С. 156–166. – DOI 10.33764/2411-1759-2024-29-4-156-166. – EDN FPONQD.
7. Янкелевич С. С. Современная концепция и методология картографирования // Вестник СГУГиТ. – 2024. – Т. 29, № 3. – С. 118–125. – DOI 10.33764/2411-1759-2024-29-3-118-125. – EDN CFMHFH.
8. Саенко Ю. В. Историко-правовой анализ процесса включения в границы Забайкальского национального парка земель населенных пунктов (на примере поселка Чивыркуй) // Иркутск. – 2024. – 176 с.
9. Гусев И. А. Генеральный план как инструмент устойчивого территориального развития // Огарёв-Online. – 2015. – С. 1–4.
10. Куплевацкий С. В., Платонов Е. П. Защита имущественных прав и законных интересов Российской Федерации в области лесных отношений на территории субъектов Российской Федерации в Уральском Федеральном округе // Леса России и хозяйство в них. – 2022. – № 1. – С. 78–84. – DOI 10.51318/FRET.2022.41.39.008. – EDN PFCDPM.

11. Вылегжанина В. В. Проблемы землеустройства сельских территорий (опыт истории и современность) // Вестник СГУГиТ. – 2025. – Т. 30, № 1. – С. 114–125. – DOI 10.33764/2411-1759-2025-30-1-114-125. – EDN ETNVHA.

12. Кряхтунов А. В., Раева И. В. Особенности градостроительной деятельности в монопрофильных городах на примере города Новый Уренгой // Вестник СГУГиТ. – 2024. – Т. 29, № 1. – С. 88–96. – DOI 10.33764/2411-1759-2024-29-1-88-96. – EDN IZHTEI.

13. Кичигин Н. В. Актуальные проблемы применения генеральных планов и правил землепользования и застройки // Имущественные отношения в РФ. – 2014. – № 2 (149). – С. 24–33. – EDN RVELOH.

14. Егоров В. Ю., Шишелова С. А., Филатова А. В. Постатейный комментарий к Градостроительному кодексу РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // ЭлКниги. – 2012. – 226 с. – EDN RAUCMT.

15. Боголюбов С. А. Комментарии к Градостроительному кодексу РФ. – 3-е изд., перераб. и доп. – Проспект, 2009. – 506 с.

16. Башарин А. В. Об ограничении свободы усмотрения публичной власти при принятии (изменении) генеральных планов. Комментарий к Апелляционному определению Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 06.03.2019 № 78-АПА19-5 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2020. – № 9. – С. 10–22.

Об авторах

Юлия Владимировна Саенко – доцент кафедры юриспруденции СГУГиТ; частнопрактикующий юрист.

Дарья Васильевна Пархоменко – кандидат технических наук, доцент кафедры кадастра и территориального планирования.

Игорь Владимирович Саенко – адвокат, член Адвокатской палаты Иркутской области.

Иван Викторович Пархоменко – кандидат технических наук, доцент кафедры кадастра и территориального планирования СГУГиТ, заместитель руководителя Управления Росреестра по Новосибирской области.

Получено 02.04.2025

© Ю. В. Саенко, Д. В. Пархоменко,
И. В. Саенко, И. В. Пархоменко, 2025

Challenging Master Plans via Judicial Review: Balancing Fairness with Proportionate Outcomes

Yu. V. Saenko¹, D. V. Parkhomenko^{1✉}, I. V. Saenko¹, I. V. Parkhomenko²

¹ Siberian State University of Geosystems and Technologies, Novosibirsk, Russian Federation

² lawyer, member of the Bar Association of the Irkutsk Region, Irkutsk, Russian Federation

³ Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography in Novosibirsk Region, Novosibirsk, Russian Federation

e-mail: dara8@inbox.ru

Abstract. Master plans are established over long-term horizons to underpin land use arrangements, guide investments, and shape urban development strategies. However, their judicial cancellation frequently gives rise to serious legal and socioeconomic challenges, particularly regarding safeguarding the rights of those who have acted upon these territorial planning guidelines. This study employs an interdisciplinary framework that synthesizes both abstract norm control and empirical insights into

land tenure law enforcement. It advances recommendations for refining legislation so as to enhance equity and predictability in urban governance.

Keywords: land management, rational land use, general plan, land use and development rules, abstract regulatory control, general plan cancellation

REFERENCE

1. Evloev I. M. Some nuances of classification of judicial compliance assessment Retrieved from http://www.aurri.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=799:evloev-im-klassifikatsiya-sudebnogo-normokontrolya-nekotorye-aspekty&catid=41&Itemid=182 [in Russian].
2. Parkhomenko D. V., Predtechenskaya E. A. (2020) Contesting of the land-use planning documents *Vestnik SGUGiT [Vestnik SSUGT]*. 25. 2. Pp. 222–231. DOI 10.33764/2411-1759-2020-25-2-222-231. EDN NLRLKS [in Russian].
3. Gura D. A. (2024) Urban zoning in the task of information support for cadastral works on the lands of populated areas *Vestnik SGUGiT [Vestnik SSUGT]*. 29. 5. Pp. 137–147. DOI 10.33764/2411-1759-2024-29-5-137-147 EDN VSyrXE [in Russian].
4. Medvedev S. O., Zyryanov M. A. (2025) Multifactorial approach to assessing the sustainability of forestry development in the regions of Russia *Vestnik SGUGiT [Vestnik SSUGT]*. 30. 1. Pp. 147–156. DOI 10.33764/2411-1759-2025-30-1-147-156 EDN UROFUK [in Russian].
5. Rosreestr removed «duplicate» forest areas from the unified register on almost 306 million Retrieved from <https://tass.ru/obschestvo/20024075>.
6. Makhotlova M. S., Shalov T. B. (2024) Analysis of the forest resources use on the territory of the Nalchik forestry *Vestnik SGUGiT [Vestnik SSUGT]*. 29. 4. Pp. 156–166. DOI 10.33764/2411-1759-2024-29-4-156-166. EDN FPONQD [in Russian].
7. Yankelevich S. S. (2024) Modern concept and methodology of mapping *Vestnik SGUGiT [Vestnik SSUGT]*. 29. 3. pp. 118–125. DOI: 10.33764/2411-1759-2024-29-3-118-125 EDN: CFMHFH [in Russian].
8. Saenko Yu. V. (2024) *Istoriko-pravovoy analiz protsessa vklyucheniya v granitsy Zabaykal'skogo natsional'nogo parka zemel' naseleennykh punktov (na primere poselka Chivyrkuy) [Historical and legal analysis of the process of inclusion of lands of populated areas into the boundaries of the Zabaikalsky National Park (using the example of the village of Chivyrkui)]* Irkutsk. 176 p. [in Russian].
9. Gusev I. A. (2015). Master plan as a tool for sustainable regional development *Ogarov-Online [Ogarev-Online]* pp. 1–4 [in Russian].
10. Kuplevatsky S. V., Platonov E. P. (2022). Protection of property rights and legitimate interests of the Russian Federation in the field of forest relations on the territory of the constituent conteties of the Russian Federation in the Ural federal district *Lesa Rossii i khozyaystvo v nikh [Forest of Russia and economy in them]*. No. 1. P. 78–84. DOI 10.51318/FRET.2022.41.39.008 EDN PFCDPM [in Russian].
11. Vylegzhanina V. V. (2025) Problems of rural land management (historical experience and modernity) *Vestnik SGUGiT [Vestnik SSUGT]*. 30. 1. Pp. 114–125. DOI 10.33764/2411-1759- 2025-30-1-114-125 EDN ETNVHA [in Russian].
12. Kryakhtunov A. V., Raeva I. V. (2024) Features of urban planning activity in single-industry cities on the example of the city of Novy Urengoy) *Vestnik SGUGiT [Vestnik SSUGT]*. 29. 1. Pp. 88–96. DOI 10.33764/2411-1759-2024-29-1-88-96 EDN IZHTEI [in Russian].
13. Kichigin N. V. (2014) Actual problems of application of general plans and rules of land use and development *Property relations in the Russian Federation [Imushchestvennyye otnosheniya v RF]*. 2. 149. P. 24–33 EDN RVELOH [in Russian].
14. Egorov V. Yu., Shishelova S. A., Filatova A. V. (2012) Article-by-article commentary to the Urban Development Code of the Russian Federation of December 29, 2004 No. 190-FZ // *EIKnigi*. 226 p. EDN RAYCMT [in Russian].

15. Bogolyubov S. A. (2009) Comments on the Urban Development Code of the Russian Federation. – 3rd edition, revised and supplemented *ElKnigi [Prospect]*. 506 p. [in Russian].

16. Basharin, A. V. (2020). On limiting the freedom of discretion of public authorities when adopting (changing) master plans. Commentary on the Appellate Determination of the Judicial Collegium for Administrative Cases of the Armed Forces of the Russian Federation dated March 6, 2019, No. 78-APA19-5. *Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya Rossiyskoy Federatsii. [Bulletin of Economic Justice of the Russian Federation]*. 9. 10–22 [in Russian].

Author Details

Yulia V. Saenko – Associate Professor, Department of Jurisprudence.

Daria V. Parkhomenko – Ph. D., Associate Professor, Department of Cadastre and Territorial Planning.

Igor V. Saenko – Lawyer, member of the Bar Association of the Irkutsk Region.

Ivan V. Parkhomenko – Ph. D., Associate Professor, Department of Cadastre and Territorial Planning SSUGT, Deputy Head of the Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography in Novosibirsk Region.

Received 02.04.2025

© *Yu. V. Saenko, D. V. Parkhomenko, I. V. Saenko, I. V. Parkhomenko, 2025*