



**Ольга Александровна  
РОМАНОВА,**

доцент кафедры  
экологического и  
природоресурсного права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат юридических  
наук, доцент  
**romanova\_85@inbox.ru**  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

## ОСОБЕННОСТИ РАБОТЫ АДВОКАТА ПО ДЕЛАМ, СВЯЗАННЫМ С ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫМИ ПРАВООТНОШЕНИЯМИ

**Аннотация.** В статье рассматриваются особенности работы адвоката по делам, возникающим из правоотношений, связанных с осуществлением различных видов градостроительной деятельности, которые в той или иной степени могут нарушать права граждан и юридических лиц. Активное развитие градостроительной деятельности в Российской Федерации приводит к возникновению многочисленных споров при реализации гражданами и юридическими лицами их законных прав и интересов в сфере недвижимости, экологии и природопользования, разрешение которых вызывает существенные затруднения в судебной практике.

Ситуация обусловлена как недостаточным знанием и непониманием особенностей правового регулирования градостроительных отношений, правовой природы градостроительных документов, их юридического значения, так и сложностью действующего градостроительного законодательства, постоянным его изменением, наличием неурегулированных вопросов.

В статье показаны специфика документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории и их влияние на осуществление земельно-имущественных и смежных правоотношений, рассмотрены виды возможных нарушений данными документами законных прав и интересов граждан и юридических лиц. На основании анализа материалов актуальной судебной практики автором выделены и рассмотрены наиболее актуальные проблемы применения градостроительного законодательства при защите прав граждан и юридических лиц.

**Ключевые слова:** градостроительные правоотношения; градостроительные споры; градостроительная деятельность; правовое регулирование градостроительной деятельности; защита прав граждан и юридических лиц; документы территориального планирования, правила землепользования и застройки; документация по планировке территории; проект планировки; проект межевания территорий; земельно-имущественные отношения.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.75.11.166-173

**O. A. ROMANOVA,**

Associate Professor of the Department of  
Environmental and Natural Resources of  
the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),  
Cand. Sci. (Law), Associated Professor  
**romanova\_85@inbox.ru**  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

### **SPECIFICITIES OF LAWYER'S WORK DURING THE PROCEEDINGS CONNECTED WITH LEGAL TOWN- PLANNING RELATIONS**

**Abstract.** *In the article specificities of lawyer's work during the proceedings arising from violation of citizens' rights and rights of legal entities in the course of various town-planning activity are considered. Vigorously developing of town-planning activity in the Russian Federation gives rise to real estate, environmental and natural resource use disputes, settlement of the which is difficult in the case law. The situation is resulted from either insufficient knowledge and lack of features of the legal regulation of town-planning relations, the legal nature of town-planning documentation, its legal significance, or the complexity of the existing town-planning legislation, the permanent amendment of the legislation, the availability of outstanding issues. In the article the specific nature of spatial planning and town planning zoning documentation and their influence on land and property and adjacent legal relationship are shown, types of potential violations of lawful rights and interests of citizens and legal entities are considered. Based on the analysis of the case law, the most salient category of cases related to town-planning activity are devote and main mistakes of lawyer's work on such cases are reviewed by the author.*

**Keywords:** *Legal town-planning relations; town-planning disputes; town-planning activity; legal regulation of town-planning activity; protection of citizens' rights and rights of legal entities; territorial planning documents; land-use development and planning; land use plan; property and land relations.*

**А**ктивное развитие в России градостроительной деятельности приводит к возникновению множества разнообразных конфликтов и споров. Их разрешение вызывает существенные затруднения в силу специфики и сложности правового регулирования градостроительных отношений, изучение которого практически отсутствует в рамках базового юридического образования. Да и в самом российском градостроительном законодательстве до настоящего времени не выработаны окончательные правовые средства и механизмы воздействия на поведение различных субъектов градостроительной деятельности, что ведет к перманентному изменению законодательства и возникновению правовой неопределенности в ряде случаев.

Особенно это касается правовой природы и юридической силы утверждаемых уполномоченными органами власти градостроительных документов, кото-



рые влияют на права и интересы многих лиц, и прежде всего в земельно-имущественной и экологической сфере. О проблемах применения градостроительного законодательства и соответствующих актов органов власти свидетельствует и неоднородная судебная практика, показывающая часто неоднозначный подход судебных органов и лиц, участвующих в деле, к пониманию и толкованию градостроительных норм и документов.

И органы власти, осуществляя подготовку и утверждение градостроительных документов, далеко не всегда правильно понимают их сущность и юридическое значение или не соблюдают установленный градостроительным законодательством порядок их подготовки и утверждения, что приводит к серьезным проблемам применения утвержденных документов и влечет нарушение законных прав и интересов конкретных правообладателей земельных участков и других объектов недвижимости, расположенных на соответствующих территориях, и местного населения в целом.

Существенной проблемой защиты нарушенных прав граждан и юридических лиц при осуществлении градостроительной деятельности является ее публичная направленность. Как следует из системного толкования ст. 1 Градостроительного кодекса РФ (далее — ГрК РФ), целью правового регулирования градостроительной деятельности является обеспечение устойчивого развития территорий в Российской Федерации, а сама градостроительная деятельность определяется ГрК РФ как деятельность по развитию территорий, включающая в себя территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировку территории, архитектурно-строительное проектирование, строительство, эксплуатацию, снос объектов капитального строительства и благоустройство территории.

Таким образом, Градостроительным кодексом устанавливается приоритет обеспечения публичных интересов при осуществлении градостроительной деятельности с максимально возможным учетом прав и интересов частных лиц, что достигается установлением специального порядка подготовки и утверждения соответствующих градостроительных документов, включающего обязательное социально-экономическое обоснование принимаемых решений, учет разнообразных условий и мнения заинтересованных лиц в процессе проведения общественных обсуждений и публичных слушаний.

Соблюдение установленных ГрК РФ требований к подготовке и утверждению градостроительных документов, по мнению законодателя, должно обеспечить баланс публичных и частных интересов на соответствующих территориях и легитимность принимаемых градостроительных решений по развитию конкретных территорий.

Однако такой посыл градостроительного законодательства в определении сущности правового регулирования градостроительных отношений сразу ставит в неравное положение права частных лиц и интересы публичных образований, выраженных априори в утвержденных градостроительных документах, устанавливающих параметры использования и застройки территорий, при судебной защите нарушенных данными документами прав частных лиц и местного населения.

Формальное соблюдение уполномоченным органом власти установленных требований к процедуре утверждения градостроительных документов практически исключает возможность доказательства необоснованности действующего

градостроительного документа (например, генерального плана или правил землепользования и застройки поселения, проекта планировки и межевания территории) и, соответственно, лишает возможности защиты нарушенного права данным документом конкретного лица.

То есть публичный характер градостроительных документов обуславливает возможность законного ограничения прав частных лиц по использованию принадлежащих им земельных участков и других смежных прав, что неоднократно подчеркивал Верховный Суд РФ в своих актах. Например, отказывая в удовлетворении апелляционной жалобы гражданина Ф. на решение Тульского областного суда от 17.10.2018 об отказе в удовлетворении искового заявления о признании недействующими Правил землепользования и застройки муниципального образования, Верховный Суд РФ в своем определении прямо указал, что «в сфере градостроительных отношений приоритет публичной цели устойчивого развития территории обуславливает возможность ограничения в ходе градостроительной деятельности прав собственников и обладателей иных прав на земельные участки, расположенные на территории, правовой режим использования которой планируется изменить в соответствии с документами территориального планирования»<sup>1</sup>.

То есть ради достижения общественного блага в процессе осуществления градостроительной деятельности действующее российское законодательство допускает возможность ограничения имущественных и других прав граждан и юридических лиц, которое, впрочем, должно быть обосновано целями и задачами государственного и общественного развития. Предполагается, что необходимая степень обоснованности таких ограничений обеспечивается установленным градостроительным законодательством порядком подготовки и утверждения градостроительных документов, влияющих на права и интересы различных лиц.

Проблема, однако, заключается в том, что деятельность уполномоченных органов власти по осуществлению территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории, результатом которой является утверждение соответствующих документов, часто далека от совершенства в силу ее затратности, сложности, недостаточной правовой определенности и т.п., что уже неоднократно отмечалось специалистами<sup>2</sup> и автором.

Это приводит к утверждению недостаточно обоснованных и грамотных документов, применение которых влечет значительный рост оспаривания или обжалования решений уполномоченных органов, основанных на положениях данных документов, в отношении конкретных лиц.

Для выработки грамотной правовой позиции по таким делам и выбора способа защиты права адвокату необходимо прежде всего определить вид принадлежащего заявителю права и наличие факта его нарушения конкретным документом или актом органа власти в сфере градостроительной деятельности, что не всегда бывает очевидно и вызывает затруднения, особенно при установлении логической связи между предметом и основанием иска.

<sup>1</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 27.02.2019 № 38-АПА19-1 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См., например: Вильнер М. Я. О критериях качества схем территориального планирования регионов // Право и инвестиции. 2011. № 3—4 (48). С. 93.



Распространенные ошибки при защите прав, связанных с градостроительной деятельностью, в большинстве случаев вызваны неглубоким знанием градостроительного законодательства в части установления юридического значения и соотношения градостроительных документов, а также сложностью и несовершенством правового регулирования градостроительных отношений.

Адвокату очень важно иметь четкое представление о назначении, содержании и юридическом соотношении всех видов градостроительной деятельности и их результатах, отражаемых и закрепляемых в соответствующих градостроительных документах — документах территориального планирования, градостроительного зонирования (правил землепользования и застройки — ПЗЗ) и документации по планировке территории (проектов планировки и межевания территории).

В процессе осуществления каждого указанного вида градостроительной деятельности, имеющего регулятивный характер, устанавливаются свои параметры использования территорий и земельных участков в их границах, которые могут оказывать влияние на осуществление земельно-имущественных и смежных отношений путем ограничения и изменения прав и обязанностей их субъектов. Задачей адвоката при квалификации возникшего при этом спора является прежде всего определение вида градостроительного документа, устанавливающего правила и параметры использования территории, которые привели к нарушению права конкретного лица.

Наибольшие проблемы на практике вызывает применение документов территориального планирования, особенно схем территориального планирования субъектов РФ, муниципальных районов и генеральных планов поселений и городских округов. Часто этим документам придают не свойственные им функции по определению правового режима земельных участков и их границ. Однако территориальное планирование территорий публичных образований в Российской Федерации направлено на перспективное развитие территорий и, по существу, устанавливает только так называемые функциональные зоны, в границах которых планируется в будущем разместить или реконструировать объекты государственного и местного значения, необходимые для обеспечения государственного и муниципального управления и устойчивого развития соответствующих публичных образований.

При этом геодезические границы и разрешенное использование земельных участков, которые должны быть образованы для строительства и эксплуатации запланированных объектов государственного и местного значения, будут определяться уже документацией по планировке территории, задачей подготовки которой и является определение местоположения объектов капитального строительства, границ образуемых земельных участков и местоположения так называемых красных линий, обозначающих границы земель общего пользования.

Поэтому документом, который может являться, например, основанием отказа в утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории, или основанием отказа в приватизации земельного участка, или основанием принятия решения об изъятии земельного участка или его части для государственных или муниципальных нужд, не может быть генплан или схема территориального планирования. Такие решения могут быть приняты уполномоченными органами власти только на основании утвержденных проектов планировки и межевания соответствующей территории.

В качестве грамотного толкования и применения градостроительного законодательства в данной части можно привести апелляционное определение Московского областного суда от 02.09.2019 по делу № 33-28698/2019<sup>3</sup>, которым оставлено в силе решение Электростальского городского суда, удовлетворившего иск Р. к администрации городского округа Электросталь Московской области об установлении границ земельного участка и признании права собственности на земельный участок в порядке бесплатной приватизации.

Оспариваемый отказ администрации был обоснован нахождением, по мнению администрации, спорного земельного участка в зоне планируемого размещения автомобильной дороги регионального значения, установленной Схемой территориального планирования транспортного обслуживания Московской области. В соответствии со ст. 27 Земельного кодекса РФ он являлся ограниченным в обороте и не подлежащим приватизации. Однако судами двух инстанций в процессе рассмотрения дела было установлено, что Схема территориального планирования, представленная в материалы дела, не позволяет идентифицировать и соотнести место расположения спорного земельного участка и планируемой дороги.

Более сложные споры, связанные с использованием земельных участков, возникают на территориях населенных пунктов, в отношении которых действуют одновременно генеральный план поселения и Правила землепользования застройки (ПЗЗ). Нередки случаи, когда именно генплан, а не ПЗЗ используется уполномоченным органом власти для основания отказа в выдаче разрешения на строительство по причине расположения спорного земельного участка в пределах функциональной зоны, установленной генпланом, не предусматривающей размещение испрашиваемого объекта или устанавливающего ограничения, связанные с будущей реализацией положений генплана.

Такие ситуации связаны с проблемами понимания юридического соотношения и толкования назначения и содержания функциональных и территориальных зон, определяемых, соответственно, в процессе территориального планирования и градостроительного зонирования. Несмотря на принципиально разные задачи и функции территориального планирования и градостроительного зонирования при регулировании земельных и градостроительных отношений, отсутствие в ГрК РФ четкого понятия функциональных зон, определяемых в процессе территориального планирования, приводит к ошибочному пониманию их юридического значения и неправильному применению при решении градостроительных вопросов.

Сложившаяся в судебной практике правовая позиция о приоритетности генплана перед ПЗЗ, которая уже рассматривалась автором<sup>4</sup>, часто приводит к прямому применению положений генплана при установлении параметров использования земельных участков в случаях несовпадения функциональных и территориальных зон. Такую позицию нельзя признать правомерной и отражающей сущность

<sup>3</sup> URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=159286965005741427944140549&cacheid=F35DE9C8001FE5A906C2F89009199F27&mode=splus&base=SOKI&n=349879&rnd=85616DE8DC7151B3129B77E8C6982149#7nhm7fr5ri>.

<sup>4</sup> Романова О. А. Особенности защиты прав граждан и юридических лиц при осуществлении градостроительной деятельности // Проблемы экономики и юридической практики. 2018. № 2. С. 160—163.





правового регулирования градостроительных отношений. В правовой науке теоретические и практические вопросы, связанные с неоднозначным подходом к определению юридической силы генеральных планов, также находят свое отражение<sup>5</sup>.

Однако следует отметить, что в последнее время Верховный Суд РФ стал более обоснованно и дифференцированно подходить к пониманию юридического соотношения территориального планирования и градостроительного зонирования, исходя из сущности устанавливаемых градостроительных параметров использования городских территорий.

В качестве примера правильного, на наш взгляд, подхода к разрешению подобных ситуаций и установления грамотного юридического значения генерального плана при определении правового режима земельных участков, можно привести кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 12.08.2020 № 18-КАД20-10-К4<sup>6</sup>, отменившее апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 15.08.2019 и кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 21.01.2020 по делу об оспаривании решения об отказе в выдаче разрешения на строительство департаментом архитектуры и градостроительства администрации муниципального образования города Краснодар.

Отказ был обоснован тем, что в соответствии с картой (схемой) функционального зонирования Генплана г. Краснодара земельный участок истца оказался частично расположен в общественно-деловой зоне (зоне объектов коммунального назначения) и в зоне транспортной инфраструктуры с территорией регулируемой застройки. При этом земельный участок был предоставлен истцу в аренду для строительства испрашиваемого здания и территориальная зона, установленная ПЗЗ, предусматривает строительство такого объекта.

Отменяя решения двух инстанций и оценивая законность отказа в выдаче разрешения на строительство на основании положений генплана, Верховный Суд РФ указал, что генеральный план является документом долгосрочного планирования, определяющим назначение территорий, в частности, посредством установления функциональных зон и отображения планируемого размещения объектов местного значения поселения или городского округа. При этом согласно ч. 12 ст. 9 ГрК РФ утверждение в документах территориального планирования границ функциональных зон не влечет за собой изменение правового режима земель, находящихся в границах указанных зон.

Верховным Судом РФ совершенно правильно отмечено, что по смыслу приведенных выше норм, а также ч. 1 ст. 26, ст. 41, 43 ГрК РФ положения генерального плана, определяющие перспективное направление развития территории муници-

<sup>5</sup> См. *Башарин А. В.* О возможности отказа в выдаче разрешения на строительство на основании положений генерального плана, некоторые размышления о юридической силе генеральных планов : комментарий к определению Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 24.05.2018 № 18-КГ18-67 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2020. № 1. С. 4—14.

<sup>6</sup> URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=5698269920656282626871784&cacheid=D183D40881783626546CF103B2FDB16F&mode=splus&base=ARB&n=637497&md=DBE917628BAFCB2957A7AA10F54F4B7B#9z49tcq7tnk>.

пального образования, не применяются напрямую к отношениям по строительству, а реализуются путем подготовки документации по планировке территории, а также принятия решений и совершения действий, указанных в ч. 1 ст. 26 ГрК РФ (решений о резервировании земель, об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую, о создании объектов государственного и местного значения).

В рамках одной статьи представляется невозможным показать и проанализировать все категории возникающих на практике споров, связанных с градостроительными отношениями. Они имеют как частный, так и публичный характер и касаются установления и изменения видов разрешенного использования земельных участков, установления градостроительных ограничений использования земельных участков различного характера, строительства инфраструктурных объектов, влияния градостроительной деятельности на экологические права граждан, обеспечения общего природопользования и т.д.

Приходится признать, что большое количество таких споров связано не только с неграмотным применением градостроительного законодательства, но и с накопившимися системными концептуальными проблемами регулирования градостроительных отношений в Российской Федерации, на преодоление которых будет направлено дальнейшее совершенствование градостроительного законодательства. Это обуславливает перманентную актуальность градостроительных споров и необходимость глубокого изучения адвокатами сущности и особенностей правового регулирования градостроительных отношений.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Башарин А. В.* О возможности отказа в выдаче разрешения на строительство на основании положений генерального плана, некоторые размышления о юридической силе генеральных планов : комментарий к определению Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 24.05.2018 № 18-КГ18-67 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. — 2020. — № 1. — С. 4—14.
2. *Вильнер М. Я.* О критериях качества схем территориального планирования регионов // Право и инвестиции. — 2011. — № 3—4 (48).
3. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Диффузия экологических прав: конституционно-правовой аспект // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 9. — С. 140—152.
4. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовые аспекты реформирования системы государственного управления защитой населения и территорий в чрезвычайных ситуациях: уроки пандемии COVID-19 // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. — № 5. — С. 130—142.
5. *Романова О. А.* О правовых механизмах обеспечения экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности: теоретические и практические аспекты // Lex russica. — 2020. — № 3 (160). — С. 33—44.
6. *Романова О. А.* Особенности защиты прав граждан и юридических лиц при осуществлении градостроительной деятельности // Проблемы экономики и юридической практики. — 2018. — № 2. — С. 160—163.