

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему «Правовое обеспечение градостроительной деятельности в
органах местного самоуправления»

Студент

Ю. В. Максимова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

О.С. Горбачев

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

руководитель

Консультанты

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель программы д.ю.н., профессор, Д.А. Липинский

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« ____ » _____ 20 ____ Г.

Допустить к защите

Заведующий кафедрой

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« ____ » _____ 20 ____ Г.

Тольятти 2019



Росдистант

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Градостроительная деятельность: понятие, субъекты и объекты	8
§1. Понятие и источники правового регулирования градостроительной деятельности.....	8
§2. Субъекты градостроительной деятельности.....	19
§3. Объекты градостроительной деятельности.....	21
Глава 2. Правовое регулирование отдельных видов градостроительной деятельности	25
§1. Система градостроительных документов и их соотношение	25
§2. Влияние градостроительной документации на правовой режим земельных участков.....	27
§3. Градостроительные ограничения.....	31
Глава 3. Осуществление градостроительной деятельности отдельными субъектами правовых отношений	50
§1. Осуществление градостроительной деятельности физическими и юридическими лицами.....	50
§2. Участие граждан в градостроительной деятельности.....	56
§3. Осуществление градостроительной деятельности органами местного самоуправления.....	68
Заключение	74
Список используемой литературы	78

Введение

В Российской Федерации в последнее время проблемам правового обеспечения градостроительной деятельности уделяется особое внимание. Вносятся изменения в нормы Градостроительного кодекса, регулирующие вопросы территориального планирования, градостроительного зонирования и подготовки документации по планировке территории. Введен в действие новый институт комплексного и устойчивого развития территорий.

Вопросы утверждения документов территориального планирования муниципальных образований, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории, местных нормативов градостроительного проектирования в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ относятся к вопросам местного значения.

Немаловажной особенностью действующего законодательства РФ является его быстрое изменение. Органам местного самоуправления зачастую сложно «идти в ногу» с этими изменениями. Нередко в процессе разработки градостроительных документов полностью или частично меняется правовое поле, регулирующее вопросы согласования, утверждения либо реализации документов. Только в 2016 году принято 10 федеральных законов, которыми внесены изменения в ГрК РФ, в 2017 году - 14, в 2018 - 7. Не менее активно изменяется и земельное законодательство (в 2016 году принято 12 законов о внесении изменений в ЗК РФ, в 2017 – 8, в 2018 – 9). Претерпевает изменения и другое, смежное с градостроительным, законодательство. Указанные изменения, как правило, масштабны, их утверждение оказывает существенное влияние на все отношения в сфере градостроительной деятельности. Такие изменения, как следствие, требуют

¹Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

от органов местного самоуправления определенной гибкости в своей деятельности и в подходах к разработке градостроительной документации. Учитывая ограниченное финансирование, а также необходимость соблюдения требований Федерального закона о контрактной системе², это представляет существенную проблему для органов власти на местах.

Градостроительная деятельность напрямую влияет на экономику города, поэтому органам местного самоуправления важно правильно организовать процесс управления. Так, некоторые авторы научных работ еще в 2004 году предлагали для решения основных задач градорегулирования создавать экспертные комиссии по градостроительному развитию города. Например, А.А. Дембич было высказано мнение, что «развертывание систем местного самоуправления и включение процедур взаимодействия органов местного самоуправления с этими фирмами и комиссиями в правовой регламент принятия градостроительных решений позволят значительно повысить уровень разрабатываемой градодокументации и качество управленческой деятельности»³, что даст возможность направить градорегулирование в правильное русло. Эти утверждения актуальны и сегодня.

В решении вопросов местного значения в области градостроительства правовая поддержка деятельности органов местного самоуправления становится все более актуальной, так как у органов местной власти все еще мало практики их правового регулирования. Это обстоятельство усугубляется тем, что современное градостроительное и смежное законодательство зачастую имеет существенные упущения и противоречия. Научных разработок и имеющейся правовой базы оказывается недостаточно. Существует потребность в исследовании и систематизации нормативных правовых актов, научных источников и правоприменительной практики в

² Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

³ Дембич А.А., Роль науки в условиях современной градостроительной деятельности//Научные проблемы архитектуры и дизайна, Известия КГАСА, 2004, №1 (2).

сфере правового регулирования градостроительной деятельности в РФ, в выявлении коллизий и несовершенств законодательства.

В работе проводится анализ особенностей правового регулирования вопросов, связанных с территориальным планированием, рассмотрены основные правовые проблемы, которые возникают у органов местного самоуправления при подготовке градостроительной документации. Проведенный анализ будет способствовать лучшему пониманию природы градостроительной деятельности, а также поможет выработать рекомендации, направленные на совершенствование правового регулирования указанных вопросов.

Степень разработанности темы:

Исследования темы правового регулирования градостроительной деятельности содержатся в работах по гражданскому, административному, земельному, жилищному, трудовому праву и иных отраслях права.

Несмотря на развитие градостроительного законодательства, формирование в России в последние годы значительного объема норм, регулирующих градостроительную деятельность, правовая неопределенность в некоторых вопросах остается. Правоприменительная практика выявляет коллизии норм градостроительного и земельного законодательств, несоответствия норм градостроительного законодательства с иными отраслями права, а в некоторых случаях пробельность, отсутствие правового регулирования. Судебная практика противоречива и нестабильна, поэтому не способна дать ответы на все возникающие вопросы.

Вопросы правового регулирования градостроительной деятельности изложены в работах Трутнева Э.К., Бандорина Л.Е., Береговских А.Н., Лисиной Н.Л., и других специалистов.

Методологическую основу исследования составляют различные общенаучные и специальные методы научного познания, в числе которых

эмпирический, теоретический, сравнительно-правовой, формально-юридический, и другие методы.

Теоретическую основу исследования составляют федеральные законы и нормативные акты Российской Федерации, а также работы зарубежных авторов⁴ и российских ученых-юристов по градостроительному, земельному праву, в том числе работы Мещеряковой С.В., Пирожковой И.Г., Фролова С.А., Смоляра И.М., Помещиковой С.А., Гринева В.П., Мозалевского А.И., Шарапова В.В. и других авторов.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе градостроительной деятельности, в том числе между юридическими и физическими лицами и органами местного самоуправления.

Предметом исследования являются нормы конституционного, административного, гражданского законодательства, направленные на регулирование градостроительных отношений, а также научные работы, судебная и правоприменительная практика по исследуемому вопросу.

Цель исследования заключается в анализе законодательства, регулирующего градостроительную деятельность в Российской Федерации, выявлении в нем противоречий и пробелов, выработке путей практического решения связанных проблем и совершенствования действующего законодательства.

⁴Darrin Brunner, Viviana Kaminski. Urban Studies and Sprawl (Concepts. Elements & Issues). Revised Edition: 2016.

Berke P. et al. Urban land use planning. Urbana: University of Illinois Press, 2006. v. 5th edition

Benjamin Stelzle, Jörg Rainer Noennig. A Database for Participation Methods in Urban Development// Procedia Computer Science, Volume 112, 2017, p. 2416-2425

Ioannis A. Pissourios. Survey methodologies of urban land uses: An oddment of the past, or a gap in contemporary planning theory?//Land Use Policy, April 2019, 403-411

Selyutina L.G., Bondar O.Y., Magomedragimov M.R. Actual aspects of the integrated approach to urban areas development // Paradigmata poznani. 2016. № 1.

К задачам настоящего исследования относятся:

- изучение основ правового регулирования градостроительства, проведение анализа отечественного законодательства, регулирующего градостроительную деятельность;
- изучение особенностей правового статуса субъектов градостроительной деятельности;
- анализ правового регулирования общественных отношений в градостроительной сфере;
- выработка предложений по рационализации и совершенствованию норм градостроительного законодательства с целью повышения эффективности работы муниципальных властей в подготовке градостроительной документации, а также в осуществлении другой градостроительной деятельности;
- сбор, изучение, сравнение и обобщение основных методов работы, применяемых для осуществления градостроительной деятельности органами МСУ в РФ;
- изучение судебной и арбитражной практики в РФ по исследуемому вопросу.

Глава 1. Градостроительная деятельность: понятие, субъекты и объекты.

§1. Понятие и источники правового регулирования градостроительной деятельности.

Концептуальные основы градостроительной деятельности заложены в Конституции Российской Федерации, которой установлен принцип федеративного устройства в Российской Федерации, признано и гарантировано местное самоуправление (статья 12, статья 133), разделение собственности на землю на частную, государственную, муниципальную и иные формы собственности (п.2 ст.9), право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю, владеть, пользоваться и распоряжаться землей в порядке, определенном на основе федерального закона (статья 36).⁵

Главным источником правового регулирования градостроительной деятельности является «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004г. №190-ФЗ (далее – ГрК РФ), вступивший в силу 10 января 2005 года⁶.

В качестве кодифицированного акта федерального значения он вводит понятие градостроительной деятельности, определяет круг субъектов, особенности их правоотношений (глава первая ГрК РФ). Глава вторая определяет полномочия в области градостроительства органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Глава третья посвящена документам в области территориального планирования (схемам территориального планирования различных уровней, генеральным планам поселений и городских округов).

В четвертой главе головного акта содержатся нормы, связанные с отношениями в области градостроительного зонирования, определен порядок

⁵Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993).

⁶Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ

установления территориальных зон, градостроительных регламентов, видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Указанные правовые нормы выделены из других отраслей права с использованием специфических понятий, присущих только градостроительному законодательству. Например, из земельного, водного, лесного законодательства, которое определяет, в том числе, порядок и правовой режим использования земельных участков.

Глава пятая ГрК РФ посвящена документации по планировке территории. Главный градостроительный закон достаточно подробно регламентирует содержание этих документов, порядок их подготовки, согласования и утверждения.

Глава восьмая ГрК РФ содержит нормы об ответственности за нарушение законодательства о градостроительной деятельности. Кодексом, в частности, наряду с административной ответственностью предусмотрена имущественная, дисциплинарная и уголовная ответственность, в том числе возмещение или компенсация вреда, причиненного не только жизни или здоровью физических лиц, но и имуществу физических или юридических лиц.

Положения, регулирующие отношения в области градостроительной деятельности, содержатся в нормативных правовых актах различных отраслей права. В той или иной степени данные отношения регулируются Земельным, Гражданским, Водным, Лесным кодексами Российской Федерации, а также кодексом об административных правонарушениях. Наиболее актуальной является проблема определения отношений, регулируемых градостроительным и земельным законодательством. Зачастую при совершении конкретных действий разделить их не удастся.

Так, одним из принципов земельного законодательства является «деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к

определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства».⁷ Категория земель является основной характеристикой земельного участка и указывается во многих документах – актах о предоставлении земельных участков, договорах, документах государственной регистрации прав, в иных документах. Отнесение земель или земельных участков к одной из категорий земель является обязательным⁸.

Взаимосвязь земельного и градостроительного законодательства проявляется, например, при рассмотрении вопроса отнесения земельных участков к категории земель «земли населенных пунктов».

В соответствии с п. 1 ст. 8 Земельного кодекса Российской Федерации «перевод земель населенных пунктов в земли иных категорий и земель иных категорий в земли населенных пунктов независимо от их форм собственности осуществляется путем установления или изменения границ населенных пунктов в порядке, установленном Земельным кодексом и законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности»⁹.

«Границы населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий» (п. 2 ст. 83 Земельного кодекса)¹⁰. Данное положение исключает возможность нахождения в пределах границ населенных пунктов земель иных категорий.

Утверждение генерального плана поселения, отображающего границы населенных пунктов, является установлением или изменением границ населенных пунктов (п. 1 ст. 84 Земельного кодекса).

Таким образом, определение одной из основных характеристик земельного участка (области, регулируемой нормами земельного законодательства) тесно взаимосвязано с утверждением генерального плана,

⁷Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ, пп.8 п.1 ст.1

⁸Федеральный закон от 21.12.2004 №172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», ч.1 ст.14

⁹Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ, п.1 ст.8

¹⁰Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ, п.2 ст.83

которое относится к области регулирования градостроительной деятельности.

Еще одним ярким примером связи земельного и градостроительного законодательства является вопрос определения разрешенного использования земельных участков. Разрешенное использование земельного участка определяется в соответствии с зонированием территории, общий порядок проведения которого в настоящее время определяется Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Таким образом, зонирование территорий является основой для установления разрешенного использования земельных участков. Следует отметить некоторую рассогласованность в правовом регулировании данного института земельным и градостроительным законодательством. Действующий Земельный кодекс оперирует понятием «зонирование территории», в то время как ГрК РФ использует термин «градостроительное зонирование». Согласно п. 6 ст. 1 ГрК РФ «градостроительное зонирование - зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов»¹¹.

Обе отрасли оперируют понятиями «территории общего пользования». При этом, в Земельном кодексе, в том числе, используются понятия «земли общего пользования», «земельные участки общего пользования». К территориям общего пользования согласно п.12 ст. 1 ГрК РФ относятся «площади, улицы, проезды, набережные, береговые полосы водных объектов, пляжи и другие объекты».¹²

Как следует из п.12 ст. 85 Земельного кодекса к «земельным участкам общего пользования» относятся участки, «занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами»¹³.

¹¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ, п.6 ст.1

¹² Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ, п.12. ст.1

¹³ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ, п.12 ст.85

Как мы можем увидеть, по своей сути понятия «территории общего пользования» и «земельные участки общего пользования» идентичны.

Полагаем, что существование в едином правовом поле различных терминов для определения одинаковых по сути объектов, создает правовую неопределенность для правоприменителя. На наш взгляд, необходимо унифицировать терминологию, используемую градостроительным и земельным законодательством.

ГрК РФ как основополагающий документ устанавливает общую структуру нормативных актов, на которых основана градостроительная деятельность. Статьей 3 ГрК РФ предусмотрено, что:

«1. Законодательство о градостроительной деятельности состоит из настоящего Кодекса, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.2. Федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в области градостроительной деятельности, не могут противоречить настоящему Кодексу.3. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в области градостроительной деятельности, не могут противоречить настоящему Кодексу.4. По вопросам градостроительной деятельности принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить настоящему Кодексу»¹⁴.

Например, в Самарской области к региональным нормативным правовым актам относятся закон Самарской области «О градостроительной деятельности»¹⁵, приказ министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Самарской области «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Самарской

¹⁴ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ, ст.3

¹⁵ Закон Самарской области от 12 июля 2006 года №90-ГД «О градостроительной деятельности на территории Самарской области»

области»¹⁶, Закон Самарской области «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти Самарской области в сферах градостроительной деятельности и рекламы на территории Самарской области»¹⁷, Постановление Правительства Самарской области «Об утверждении государственной программы Самарской области «Развитие инфраструктуры градостроительной деятельности на территории Самарской области» на 2016 - 2019 годы»¹⁸, постановление Правительства Самарской области «О государственной информационной системе Самарской области «Система управления градостроительной деятельностью и развитием территорий Самарской области»¹⁹, постановление Правительства Самарской области «Об утверждении Правил установления причин нарушения законодательства о градостроительной деятельности на территории Самарской области»²⁰, Приказ министерства строительства Самарской области «Об утверждении Порядка осуществления государственного контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности министерством строительства Самарской области»²¹.

Муниципальными правовыми актами (МПА), которые регламентируют градостроительную деятельность, являются, например решения местной думы об утверждении генерального плана (схемы террпланирования), правил

¹⁶ Приказ министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Самарской области от 25 декабря 2008 года №496-п «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Самарской области»

¹⁷ Закон Самарской области от 29.12.2014 №134-ГД «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти Самарской области в сферах градостроительной деятельности и рекламы на территории Самарской области»

¹⁸ Постановление Правительства Самарской области от 09.12.2015 №822 «Об утверждении государственной программы Самарской области «Развитие инфраструктуры градостроительной деятельности на территории Самарской области» на 2016 - 2019 годы»

¹⁹ Постановление Правительства Самарской области от 27.08.2015 №534 «О государственной информационной системе Самарской области «Система управления градостроительной деятельностью и развитием территорий Самарской области»

²⁰ Постановление Правительства Самарской области от 29.04.2008 №110 «Об утверждении Правил установления причин нарушения законодательства о градостроительной деятельности на территории Самарской области»

²¹ Приказ министерства строительства Самарской области от 14.07.2016 №68-п «Об утверждении Порядка осуществления государственного контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности министерством строительства Самарской области»

землепользования, МНГП, постановления администрации об утверждении проекта планировки.

В сфере градостроительства наряду с перечисленными актами применяются ведомственные акты, к которым относятся различные приказы и постановления.

Понятие градостроительной деятельности

Градостроительная деятельность составляет основу правовых отношений, регулируемых градостроительным законодательством.

Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ) определяет градостроительную деятельность как «деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемую в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, благоустройства территорий».²²

Различные авторы, исследуя содержание общественных отношений в области градостроительной деятельности, сопоставляя существующие понятия указанного термина, в научной литературе дают свои определения понятию «градостроительная деятельность», дополняя либо уточняя его составляющие. Так, проводя классификацию по видам деятельности (по подготовке документов и по созданию недвижимых объектов) и по субъектам (деятельность органов власти и деятельность лиц частного права), М.В. Темников определяет градостроительную деятельность «как деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц по подготовке и

²² Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ, п.1 ст.1

утверждению различного рода градостроительных документов и созданию на их основе недвижимых объектов материального мира».²³

Некоторые из исследователей подвергают критике закрепленное в ГрК РФ определение, указывая на отсутствие в нем важных компонентов. Например, В.В. Шепелев выделяет семь признаков градостроительной деятельности, в число которых наряду с теми, которые содержатся в законодательной дефиниции, также входят практическая основа градостроительства, организация жизни человека во времени и пространстве, взаимоотношения человека с природой, формирование и преобразование городской и сельской среды, осуществление деятельности исходя из интересов населения. Основываясь на выведенных признаках автор делает вывод, «что закрепленное в законе понятие градостроительной деятельности сводится, по сути, к перечислению форм, посредством которых она осуществляется, и не отражает действительного смысла данного понятия.».²⁴

Самым распространенным способом исследования содержания понятия «градостроительная деятельность» у многих авторов выступает сравнение определений действующего Градостроительного кодекса и Градостроительного кодекса 1998 года, которым градостроительная деятельность определялась как «деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц в области градостроительного планирования развития территорий и поселений, определения видов использования земельных участков, проектирования, строительства и реконструкции объектов недвижимости с учетом интересов граждан, общественных и государственных интересов, а также национальных, историко-культурных, экологических, природных особенностей указанных территорий и поселений».²⁵

²³Темников М.В., Градостроительная деятельность – анализ законодательно закрепленного понятия. //Проблемы в российском законодательстве, №4, 2011г.

²⁴Шепелев В.В., Несовершенство понятия «Градостроительная деятельность», закрепленного в Градостроительном кодексе Российской Федерации, //Вестник Пермского Университета, выпуск 1 (3), 2009, с.145

²⁵ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 07.05.1998 №73-ФЗ

Составляющие определений «градостроительной деятельности» в градостроительных кодексах 2004 и 1998 годов представлены в Схеме 1.

Схема 1

**Сопоставление понятий определения
«Градостроительная деятельность»
Градостроительных кодексов 1998 и 2004 г.**

Градостроительный кодекс 2004 года	Градостроительный кодекс 1998 года
Деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений	Деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц
Территориальное планирование Планировка территории	Градостроительное планирование развития территорий и поселений
Градостроительное зонирование	Определение видов использования земельных участков
Архитектурно-строительное проектирование, строительство, капитальный ремонт, реконструкция, снос объектов капитального строительства	Проектирование, строительство и реконструкция объектов недвижимости
Эксплуатация зданий, сооружений	Учет интересов граждан, общественных и государственных интересов, а также национальных, историко-культурных, экологических, природных особенностей указанных территорий и поселений
Благоустройство территорий	

Анализируя основные составляющие определения 2004 года можно сделать вывод, что главной целью градостроительной деятельности является

развитие территории, в то время как определение 1998 года такой цели не содержит.

В то же время, оба документа включают такие основные элементы как территориальное планирование, планировка территории (в формулировках 1998 года – «градостроительного планирования развития территорий и поселений»²⁶), градостроительное планирование («определения видов использования земельных участков»²⁷), архитектурно-строительное проектирование, строительство и реконструкция объектов недвижимости.

Важно отметить, что в настоящее время градостроительная деятельность включает не охваченные ранее составляющие – «эксплуатация зданий, сооружений» и «благоустройство территорий».

Благоустройство выделено в отдельный компонент градостроительной деятельности относительно недавно – в конце 2017 года. До этого времени деятельность по благоустройству территорий нормами Градостроительного кодекса регулировалась бессистемно.

Некоторые авторы обращают внимание на то, что в определении кодекса 2004 года в отличие от кодекса 1998 года «отсутствует указание на субъектов градостроительной деятельности, в частности государственные органы, органы местного самоуправления, физические и юридические лица; а также указание на необходимость учета при градостроительной деятельности интересов граждан, общественных и государственных интересов, а также национальных, историко-культурных, экологических, природных особенностей территорий и поселений»²⁸, скорее негативно характеризуя данное обстоятельство.

По нашему мнению, исключение из текста определения ссылки на учет интересов граждан, а также отсутствие указания на субъектов градостроительной деятельности не затронуло содержательную

²⁶Градостроительный кодекс Российской Федерации от 07.05.1998 №73-ФЗ

²⁷Градостроительный кодекс Российской Федерации от 07.05.1998 №73-ФЗ

²⁸Шепелев В.В., Несовершенство понятия «Градостроительная деятельность», закрепленного в Градостроительном кодексе Российской Федерации, // Вестник Пермского Университета, выпуск 1 (3), 2009, с.143

составляющую общественных отношений в области градостроительной деятельности.

В этой связи следует отметить, что в Градостроительном кодексе использован такой метод изложения материала, при котором каждое из вводимых понятий раскрывается и дополняется в последующих положениях закона либо отдельно принятых документах и подзаконных актах.

Например, в статье второй Градостроительного кодекса приведено тринадцать основных принципов законодательства о градостроительной деятельности, которые дополняют содержательную часть определения. В числе принципов, указывающих на необходимость учета интересов различных групп субъектов, природных особенностей территории, субъектов градостроительной деятельности можно назвать следующие:

- «обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности»²⁹,
- «участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия»³⁰,
- «осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности»³¹,
- «единство требований к порядку осуществления взаимодействия субъектов градостроительных отношений, указанных в статье 5 настоящего Кодекса»³².

В целом, исследователи положительно характеризуют влияние Градостроительного кодекса на систему градостроительных отношений. По мнению Э.К. Трутнева ГрК РФ «поставил точку в решении вопроса о компонентах градостроительной деятельности и предмете законодательства о градостроительной деятельности. Прежде имела высокая вероятность того, что предмет законодательства о градостроительной деятельности будет

²⁹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ

³⁰ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ

³¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ

³² Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ

значительно более узким в сравнении с определением этого предмета, ныне утвержденным ГрК РФ от 29.12.04»³³.

С этим утверждением трудно не согласиться. Наличие таких составляющих как территориальное планирование, градостроительное зонирование и планировка территории, на наш взгляд, превратило Градостроительный кодекс в системный целостный закон, позволяющий комплексно подойти к вопросам осуществления градостроительной деятельности.

В данной работе автором основной акцент сделан на таких компонентах «градостроительной деятельности» как территориальное планирование, градостроительное зонирование и планировка территории как на наиболее масштабных, являющихся основой для дальнейшей деятельности в области строительства и благоустройства.

§2. Субъекты градостроительной деятельности

Как уже было сказано, содержательная часть понятия «градостроительная деятельность» раскрывается в последующих статьях основного градостроительного закона. Так, в ст. 5 ГрК РФ законодатель перечисляет субъекты градостроительной деятельности, к которым относятся «Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, физические и юридические лица»³⁴.

Рассмотрим подробнее каждый из названных субъектов. Согласно Конституции Российской Федерации «Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации»³⁵.

³³ Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации: Ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности Э.К.Трутнев, Л.Е.Бандорин; Фонд «Институт экономики города». – М.: Издательство «Экзамен», 2008. -525с.

³⁴ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ, ст.5

³⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993).

В градостроительных отношениях от имени Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований выступают соответственно «органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своей компетенции» (п.2 ст.5 ГрК РФ)³⁶.

Гражданский кодекс Российской Федерации признает юридическим лицом организацию, «которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде»³⁷.

Физическими лицами в гражданском законодательстве признаются отдельные субъекты (граждане), имеющие права и обязанности.

Помимо перечисленных субъектов градостроительных отношений в законодательстве достаточно часто используется смысловая конструкция «граждане и их объединения». Например, законодатель оперирует этим понятием в пункте пятом статьи второй ГрК РФ, провозглашая принцип участия «граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности»³⁸, пункте первом статьи девятой, подпункте пятом пункта третьего статьи тридцать третьей ГрК РФ, указывая на необходимость обеспечения учета интересов «граждан и их объединений» при осуществлении территориального планирования и градостроительного зонирования. Таким образом, законодательно не исключена возможность «объединениям граждан» участвовать в градостроительных отношениях, к примеру, представляя интересы населения в ходе проведения публичных слушаний. При этом «объединение граждан» не является отдельным субъектом градостроительной деятельности. Это позволяет говорить о целесообразности рассмотрения вопроса включения «объединения граждан» в число потенциальных субъектов градостроительной деятельности.

³⁶ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ

³⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ.

³⁸ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ

В целом, следует отметить, что одной из характерных особенностей общественных отношений в градостроительной сфере является то, что одни субъекты градостроительной деятельности, реализующие свои потребности, вступают в правоотношения с другими субъектами, стремящимися также соблюсти свои интересы. Таким образом, субъекты градостроительных отношений либо сами целенаправленно оказывают регулятивное воздействие на деятельность иных участников отношений, либо их деятельность попадает в сферу такого воздействия. В этих условиях одной из главных целей правового регулирования становится исключение противоречий между субъектами при максимально возможном соблюдении баланса интересов всех заинтересованных групп – населения, инвесторов, застройщиков.

Отдельно следует отметить, что органы местного самоуправления как субъект градостроительной деятельности обладают особым статусом. Особенность участия органов местной власти в градостроительных отношениях подтверждена законодательным закреплением их полномочий. Спектр этих полномочий довольно обширен – от разработки и утверждения документов территориального планирования до принятия решений о сносе самовольных построек. Именно органы местного самоуправления выступают в качестве основного канала, через который население реализует свое конституционное право на осуществление местного самоуправления. Именно через взаимоотношения с органами местной власти, осуществляя строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, эксплуатируя здания и сооружения, благоустраивая территорию и т.д., юридические и физические лица чаще всего осуществляют градостроительную деятельность в качестве ее субъектов.

§3. Объекты градостроительной деятельности

Градостроительный кодекс не содержит положений, в которых было бы дано определение «объектам градостроительной деятельности», не

приводит он также исчерпывающий список таких объектов. Тем не менее, исходя из анализа определения «градостроительной деятельности», в качестве основных объектов градостроительной деятельности выводятся следующие:

- территории;
- объекты недвижимости.

Территория, на наш взгляд, выступает основным объектом градостроительной деятельности, так как любой объект недвижимости всегда рассматривается применительно к конкретной территории (населенному пункту, территориальной зоне, земельному участку).

Само понятие «территория» ГрК РФ не раскрывает, хотя законодатель использует его неоднократно. Говоря о территории, основной градостроительный закон лишь делает отсылку «в том числе городов и иных поселений»³⁹. Определенные терминологические проблемы в отношении понятия «территория» присутствуют и в других отраслях права, в связи с чем целесообразно рассмотреть, что является территорией применительно к градостроительному законодательству.

Общее лексическое значение слова «территория» словари определяют как «ограниченное земельное пространство»⁴⁰.

Комментируя положения ГрК РФ, авторы делают выводы, что «территория как единая пространственная единица в соответствии с ГрК РФ выступает объектом территориального планирования и зонирования. Принятие документов территориального планирования влечет определенные юридические последствия, например, является основанием для установления или изменения границ муниципальных образований»⁴¹.

³⁹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ

⁴⁰ Ожегов С.И., Толковый словарь русского языка, Электронный ресурс:<http://slovarozhegova.ru/>

⁴¹ Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. №190-ФЗ (издание второе, исправленное и дополненное). Мельников Н.Н., Амелин Р.В., Борисов А.А., Воробьев Н.И., Воробьева Л.В., Иванов А.В., Майборода В.А., Макаров О.В., Начичко Ж.А., Поваров Ю.С., Беляев М.А., Гемпик Е.А., Калинин А.А., Коновальчикова С.С., Котухов С.А., Султанов Р.С. - Специально для системы ГАРАНТ, 2018.

При системном анализе содержания положений ГрК РФ в числе отдельных объектов граддеятельности выделяются:

- «территория РФ»;
- «территории субъекта РФ»;
- «территории муниципальных образований (МО)»;
- «межселенные территории»;
- «территории части МО», к примеру «территория внутригородского района», «территория квартала»;
- «территории в границах той или иной территориальной зоны»;
- «территории зон с особыми условиями»;
- «особоохраняемые природные территории»;
- «земельные участки»;
- «объекты недвижимости»;
- и другие.

Например, в Москве объектам градостроительной деятельности посвящена отдельная глава закона города Москвы «Градостроительный кодекс города Москвы»⁴². Статьей одиннадцатой указанного закона названы виды «объектов градостроительной деятельности», к которым относятся:

«1) территория города Москвы, территории административных округов, районов города Москвы; 2) элементы функционально-планировочной структуры территории города Москвы; 3) объекты капитального строительства; 4) общественные пространства»⁴³.

Резюмируя все сказанное можно отметить, что в приведенной в ГрК РФ правовой дефиниции отражено представление о градостроительной деятельности с точки зрения стоящей перед законодателем цели. Поэтому в качестве составляющих частей системы указаны связанные между собой конкретные виды деятельности, осуществляемые для «развития территорий,

⁴²Градостроительный кодекс города Москвы, Закон города Москвы от 25.06.2008 №28

⁴³Градостроительный кодекс города Москвы, Закон города Москвы от 25.06.2008 №28

в том числе городов и иных поселений»⁴⁴ – территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировка территорий и т.д.

Важно понимать, что градостроительная деятельность характеризуется не только законодательно закрепленными понятиями, но и иными видами деятельности, прямо к градостроительству законодателем не отнесенными. Именно это обстоятельство позволяет говорить о комплексности и системности градостроительной деятельности и даже о выделении градостроительного права в отдельную отрасль права.

⁴⁴ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ

Глава 2. Правовое регулирование отдельных видов градостроительной деятельности

§1. Система градостроительных документов и их соотношение.

Действующее градостроительное законодательство не оперирует понятием «градостроительная документация», тем не менее, в сложной системе правовых актов, регулирующих градостроительную деятельность, к такой документации относят:

- «документы территориального планирования»;
- «документы градостроительного зонирования»;
- «документацию по планировке территории»;
- «нормативы градостроительного проектирования».

«Градостроительная документация» принимается на разных уровнях – на федеральном, региональном, местном. Так, в области территориального планирования на уровне РФ утверждаются «схемы территориального планирования РФ», на уровне региона – «схемы территориального планирования субъекта РФ», на уровне муниципального образования – «схемы территориального планирования муниципальных районов» и «генеральные планы городских округов и поселений».

«Документация по планировке территорий», исходя из размещаемых ею объектов, также утверждается уполномоченными органами власти различного уровня.

«Нормативы градостроительного проектирования» согласно ГрК РФ могут быть региональные и местные.

Документом градостроительного зонирования являются «Правила землепользования и застройки» (ПЗЗ). Утверждаются ПЗЗ исключительно на местном уровне.

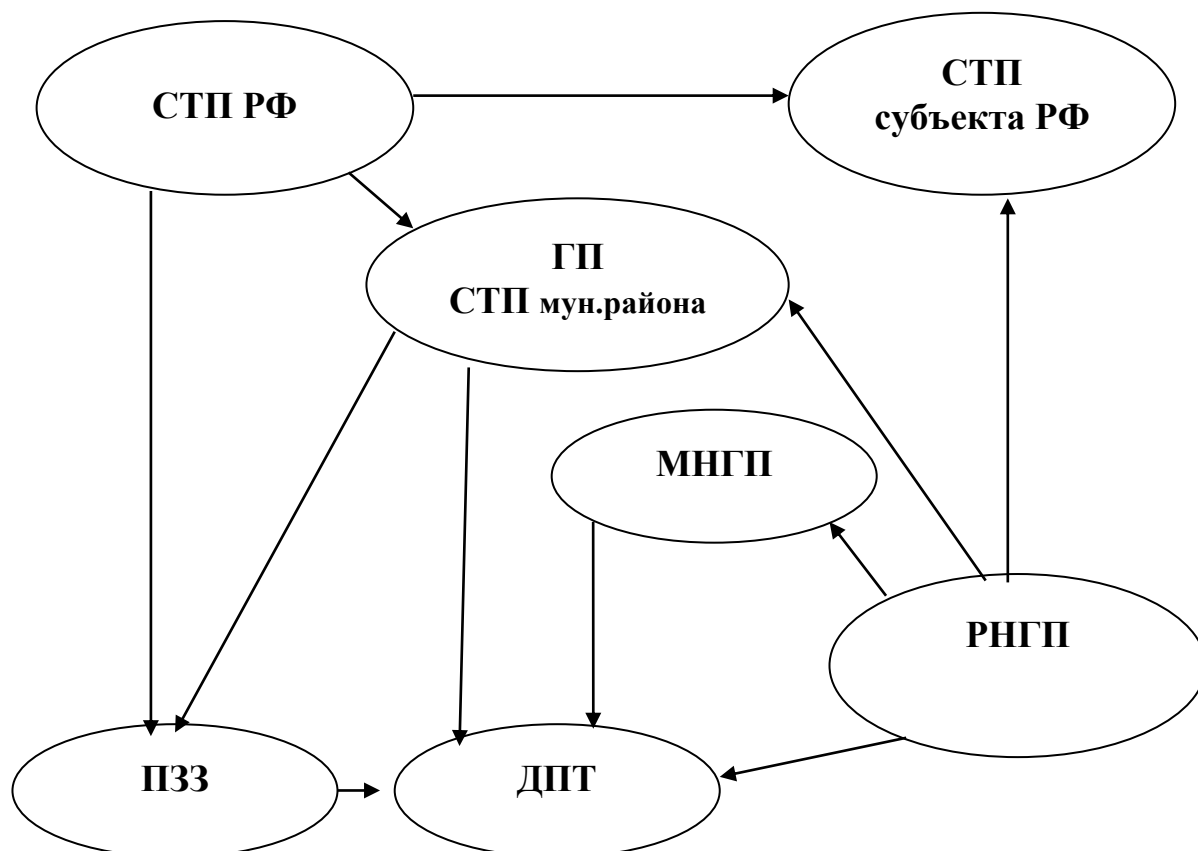
Вопросы соотношения перечисленных документов между собой являются дискуссионными в научной и правовой литературе. Так, авторы

многих работ поднимают вопросы о необходимости соответствия ПЗЗ Генеральному плану поселения либо городского округа, о целесообразности и пределах такого соответствия. Вопросы взаимозависимости между собой документов территориального планирования различных уровней также однозначно не решены в ГрК РФ.

В общем виде соотношение основных документов в области градостроительства представлено на Схеме 2.

Схема 2

Система градостроительных документов и их соотношение



Список сокращений:

- СТП РФ - схема территориального планирования РФ;
- СТП субъекта РФ - схема территориального планирования субъекта РФ;
- СТП мун. района - схема территориального планирования муниципального района;
- ГП - Генеральный план городского округа или поселения;
- ПЗЗ – Правила землепользования и застройки;
- ДПТ – документация по планировке территории;
- РНГП - региональные нормативы градостроительного проектирования;
- МНГП - местные нормативы градостроительного проектирования.

§2. Влияние градостроительной документации на правовой режим земельных участков.

Термин «правовой режим земель», «правовой режим земельных участков» достаточно широко используется в различных отраслях права, при этом его официальное толкование отсутствует. Для целей настоящего исследования под «правовым режимом земель» мы будем понимать нормативно установленный порядок пользования землей, который обязателен для всех субъектов.

Чтобы охарактеризовать правовой режим отдельных земельных участков необходимо выделить элементы, его составляющие, а именно:

- форму собственности либо иного права;
- категорию земель;
- вид разрешенного использования (ВРИ).

ЗК РФ обязывает правообладателей использовать землю в соответствии с принадлежностью к определенной категории земель, а также разрешенным использованием.

ВРИ земельного участка определяется зонированием территории, а зонирование в соответствии с ГрК РФ, устанавливается правилами землепользования и застройки. Таким образом, из перечня документации, утверждаемой ОМС, наибольшее влияние на правовой режим земельных участков оказывают ПЗЗ. ПЗЗ содержат информацию:

- о границах территориальных зон;
- об основных, условно-разрешенных, а также вспомогательных ВРИ земельных участков;
- о предельных размерах таких участков;
- о других параметрах разрешенного строительства.

Таким образом, вопрос влияния на правовой режим земельных участков правил землепользования и застройки не опровергается ни практикой, ни научными исследованиями.

Многие авторы особое внимание обращают на вопросы, связанные с влиянием на правовой режим земельных участков Генерального плана.

О влиянии Генерального плана на правовой режим земельных участков

Частью 12 статьи 9 ГрК РФ предусмотрено, что «утверждение в документах территориального планирования границ функциональных зон не влечет за собой изменение правового режима земель, находящихся в границах указанных зон»⁴⁵. Тем самым законодатель устанавливает правило сохранения правового режима земель при утверждении в документах территориального планирования границ функциональных зон.

Тем не менее, функциональные зоны косвенно определяют правовой режим земель и земельных участков посредством детализации территориальных зон в правилах землепользования и застройки (далее – Правила). В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ границы территориальных зон устанавливаются, в том числе с учетом «функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных генеральным планом поселения»⁴⁶.

Проводить анализ содержания этой нормы ГрК РФ необходимо в совокупности с положениями, изложенными в частях 3, 9 статьи 31 ГрК РФ. Ключевым в этом случае является вопрос статуса функциональных зон, определяемых генеральным планом.

В соответствии с частью 3 статьи 31 ГрК РФ подготовка проекта правил землепользования и застройки осуществляется «с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования»⁴⁷.

Толковый словарь С.И. Ожегова в описании выражения «с учетом» приводит значение «принимая во внимание что-н»⁴⁸, что не обязательно означает точное соответствие.

⁴⁵ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ

⁴⁶ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ

⁴⁷ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ

⁴⁸ Ожегов С.И., Толковый словарь русского языка, Электронный ресурс: <http://slovarozhegova.ru/>

Однако согласно части 9 статьи 31 ГрК РФ «орган местного самоуправления осуществляет проверку проекта правил землепользования и застройки, представленного комиссией, *на соответствие* требованиям технических регламентов, генеральному плану городского округа, схемам территориального планирования муниципальных районов, схемам территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, схемам территориального планирования субъекта Российской Федерации, схемам территориального планирования Российской Федерации»⁴⁹.

Таким образом, ГрК РФ одновременно указывает на необходимость соответствия ПЗЗ Генеральному плану (при проведении проверки органом местного самоуправления) и необходимость учета его положений (при подготовке ПЗЗ). Таким образом, указание на необходимость «учета» функциональных зон при установлении границ территориальных зон, а также подготовку Правил «с учетом» положений о территориальном планировании, создает правовую неопределенность в вопросе соотношения Генерального плана и Правил землепользования и застройки.

Основной причиной отклонения предложений о внесении изменений в Правила органами местного самоуправления является несоответствие генеральному плану (Таблица 1). В таблице приведен сравнительный анализ муниципальных правовых актов об отклонении предложений о внесении изменений в Правила в городах Омск, Новосибирск, Пермь, Воронеж, Тольятти.

Таблица 1

Основания отклонения предложений о внесении изменений в правила землепользования и застройки в муниципальных образованиях РФ в 2018г.*

⁴⁹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ

Город	Общее количество отклоненных предложений	Основная причина отклонения предложения о внесении изменений в правила землепользования и застройки			
		Несоответствие Генеральному плану	Несоответствие документации по планировке территории	Несоответствие ч.4 ст.30 ГрК РФ	Иное
Омск	185	137	14	15	18
Новосибирск	85	73	8		1
Пермь	64	37	11	1	11
Воронеж	3	3			
Тольятти	18	9			9
Всего	355	250	33	16	39

*Сведения представлены на основании анализа муниципальных правовых актов, размещенных на официальных страницах администраций городов Омск, Новосибирск, Пермь, Воронеж, Тольятти в сети Интернет.

Как видно из представленной таблицы, в 75% случаях причиной отклонения предложений о внесении изменений в Правила является несоответствие генеральному плану. На второе место со значительным отрывом (10% от общего количества) выходит несоответствие предложения документации по планировке. Таким образом, необходимость именно «соответствия» Правил генеральному плану подтверждается существующей практикой.

Судебные органы в большинстве случаев занимают позицию о том, что территориальные зоны в Правилах должны соответствовать функциональным в Генеральном плане. Исходя из правовой позиции судов, норма, содержащаяся в пункте 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ «корреспондирует общему правилу, установленному частью 3 статьи 9 ГрК РФ, об обязательности документов территориального планирования для органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений»⁵⁰.

В частности, Апелляционным определением Верховного Суда РФ от 27.06.2018 №51-АПГ18-6, признается, что «установление территориальных

⁵⁰ Апелляционное определение Верховного суда №№51-АПГ7-11 от 24 августа 2017

зон конкретизирует положения документов территориального планирования в целях определения правового режима использования земельных участков, не изменяя при этом параметры планируемого развития территорий, предусмотренных для функциональной зоны согласно генеральному плану»⁵¹. Таким образом, согласно правовой позиции Верховного Суда РФ несоответствие правил землепользования и застройки муниципального образования генеральному плану, в том числе в части картографического материала, которым устанавливаются территориальные зоны, является основанием для рассмотрения вопроса о приведении их в соответствие с указанным документом территориального планирования.

Исходя из этого, полагаем необходимым заключить, что установление границ функциональных зон в генеральном плане может повлечь за собой необходимость приведения в соответствие с ним ПЗЗ, а значит, в перспективе может привести к изменению правового режима соответствующей территории, несмотря на то, что «утверждение в документах территориального планирования границ функциональных зон не влечет за собой изменение правового режима земель, находящихся в границах указанных зон»⁵².

§3. Градостроительные ограничения

Отдельным вопросом, который необходимо учитывать всем субъектам при осуществлении градостроительной деятельности является наличие ограничений использования земельных участков. Эти ограничения условно можно разделить на 3 группы:

1. Ограничения, возникающие в связи с деятельностью смежных землепользователей либо в связи с расположением объектов, имеющих зоны

⁵¹ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 27.06.2018 №51-АПГ18-6

⁵² Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ

охраны. К таким ограничениям отнесем зоны с особыми условиями использования территорий (ЗООИТ).

2. Ограничения, установленные градостроительной документацией, которая утверждена в установленном порядке. Это, в первую очередь, «красные линии», утверждаемые в составе документации по планировке.

3. Сервитуты.

Общие сведения о зонах с особыми условиями использования территорий

Градостроительный кодекс определяет «зоны с особыми условиями использования территорий» как «охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее - объекты культурного наследия), защитные зоны объектов культурного наследия, водоохранные зоны, зоны затопления, подтопления, зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, зоны охраняемых объектов, приаэродромная территория, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации»⁵³. В этом определении ГрК РФ не приводит исчерпывающий перечень зон, а лишь перечисляет основные их виды.

До некоторого времени в российском законодательстве существовала неопределенность в вопросе установления зон с особыми условиями использования территорий, отсутствовали общие положения о зонах с особыми условиями использования территорий. Некий правовой вакуум создал условия для различной трактовки органами местного самоуправления положений, касающихся организации ЗООИТ.

Федеральным законом от 03.08.2018 №342-ФЗ⁵⁴(далее – ФЗ-342) в Земельный кодекс Российской Федерации (далее – ЗК РФ) внесены

⁵³ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ

⁵⁴ Федеральный закон от 03.03.2018 №342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

изменения, в результате которых основной земельный закон дополнен главой IX, полностью посвященной зонам с особыми условиями использования территорий. Сегодня в ЗК РФ определены цели, виды, общие правила установления ЗОУИТ. Нововведения также коснулись вопросов возмещения убытков и выкупа земельного участка правообладателем объекта, в связи с размещением которого установлена зона с особыми условиями использования территории.

Пунктом 1 статьи 104 ЗК РФ предусмотрено что, «зоны с особыми условиями использования территорий устанавливаются в следующих целях»⁵⁵:

-«защита жизни и здоровья граждан»⁵⁶;

-«безопасная эксплуатация объектов транспорта, связи, энергетики, объектов обороны страны и безопасности государства»⁵⁷;

-«обеспечение сохранности объектов культурного наследия»⁵⁸;

-«охрана окружающей среды, в том числе защита и сохранение природных лечебных ресурсов, предотвращение загрязнения, засорения, заиления водных объектов и истощения их вод, сохранение среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира»⁵⁹;

-«обеспечение обороны страны и безопасности государства»⁶⁰.

Статьей 105 ЗК РФ перечислены виды ЗОУИТ, статья 106 посвящена вопросам установления, изменения, прекращения существования таких зон. В частности, определено, что по каждому виду зон Правительством РФ утверждается положение, в котором наряду с прочим устанавливается порядок принятия решений об установлении, изменении, о прекращении существования указанных зон, правовой режим их использования, определяются федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные

⁵⁵ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ

⁵⁶ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ

⁵⁷ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ

⁵⁸ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ

⁵⁹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ

⁶⁰ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ

на принятие решений об установлении, изменении, о прекращении существования ЗОУИТ.

До настоящего времени соответствующие постановления правительством РФ в отношении большинства зон, перечисленных в статье 105 ЗК РФ, не утверждены. До их принятия Правительством РФ решение об установлении ЗОУИТ принимается в порядке, установленном до дня официального опубликования Федерального закона от 03.08.2018 №342-ФЗ⁶¹ для ЗОУИТ соответствующего вида.

Указанные в ЗК РФ зоны в настоящее время упоминаются и юридически характеризуются в экологическом, санитарном, водном и ином законодательстве.

Следует отметить, что существующие положения не всегда содержат сведения об органах, уполномоченных на принятие решение об установлении зоны. Кратко информация о ЗОУИТ, нормативных правовых актах, регулирующих отношения, связанные с существованием таких зон, а также органах, уполномоченных на принятие решений, представлена в таблице 2.

Таблица 2.

Виды зон с особыми условиями использования территорий

№	Виды зон	НПА, регулирующие вопросы организации ЗОУИТ	Информация об органах, принимающих решения об установлении, изменении ЗОУИТ (при наличии)
1	Зоны охраны объектов культурного наследия	Федеральный закон от 25.06.2002 №73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»	Федеральный орган охраны объектов культурного наследия(особо ценные объекты, объекты, включенных в Список всемирного наследия). Орган государственной власти субъекта РФ(объекты федерального значения либо проекта объединенной зоны охраны объектов культурного наследия). В порядке, установленном законами субъектов РФ(объекты регионального значения и объектов местного значения)

⁶¹Федеральный закон от 03.08.2018 №342-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательный акты Российской Федерации»

2	Защитная зона объекта культурного наследия	Федеральный закон от 25.06.2002 №73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»	
3	Охранная зона объектов электроэнергетики (объектов электросетевого хозяйства и объектов по производству электрической энергии)	Постановление Правительства РФ от 24.02.2009 №160 «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон»	Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный энергетический надзор
4	Охранная зона железных дорог	Федеральный закон от 10.01.2003 №17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» Постановление Правительства РФ от 12.10.2006 №611 «О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог»	Федеральное агентство железнодорожного транспорта
5	Придорожные полосы автомобильных дорог	Федеральный закон от 08.11.2007 №257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства(дороги федерального значения, частные автомобильные дороги, расположенные на территориях двух и более субъектов РФ) Уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ(дороги регионального значения, частные автомобильные дороги, расположенные на территориях двух и более муниципальных образований) Орган местного самоуправления(дороги местного значения, дороги, расположенные на территории муниципального образования)
6	Охранная зона трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов)	«Правила охраны магистральных трубопроводов» (утв. Минтопэнерго РФ 29.04.1992, Постановлением Госгортехнадзора РФ от 22.04.1992 №9) Федеральный закон от 31.03.1999 №69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» Постановление Правительства РФ от 08.09.2017 №1083 "Об утверждении Правил охраны магистральных газопроводов»	
7	Охранная зона линий и	Постановление Правительства РФ от 09.06.1995 №578 «Об	

	сооружений связи	утверждении Правил охраны линий и сооружений связи Российской Федерации»	
8	Приаэродромная территория	Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 №60-ФЗ	Уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти
9	Зона охраняемого объекта	Федеральный закон от 27.05.1996 №57-ФЗ «О государственной охране» Постановление Правительства РФ от 20.06.2006 №384 «Об утверждении Правил определения границ зон охраняемых объектов и согласования градостроительных регламентов для таких зон»	
10	Зона охраняемого военного объекта, охранная зона военного объекта, запретные и специальные зоны, устанавливаемые в связи с размещением указанных объектов	Постановление Правительства РФ от 05.05.2014 №405 «Об установлении запретных и иных зон с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны»	Федеральный орган исполнительной власти (федеральный государственный орган)
11	Охранная зона особо охраняемой природной территории (государственного природного заповедника, национального парка, природного парка, памятника природы)	Федеральный закон от 14.03.1995 №33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» Постановление Правительства РФ от 19.02.2015 №138 «Об утверждении Правил создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон»	Министерство природных ресурсов и экологии РФ(государственные природные заповедники, национальных парки и памятники природы федерального значения) Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ)(природные парки и памятники природы регионального значения) Органы местного самоуправления (особо охраняемые природные территории местного значения)
12	Охранная зона стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей среды, ее загрязнением	Федеральный закон от 19.07.1998 №113-ФЗ «О гидрометеорологической службе» Постановление Правительства РФ от 27.08.1999 №972 «Об утверждении Положения о создании охранных зон стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей природной среды, ее загрязнением»	
13	Водоохранная (рыбоохранная) зона	Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 №74-ФЗ Постановление Правительства РФ от 10.01.2009 №17 «Об утверждении Правил установления	Федеральное агентство водных ресурсов и его территориальные органы Органы государственной власти субъектов Российской Федерации

		<p>на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов»</p> <p>Федеральный закон от 20.12.2004 №166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»</p> <p>Постановление Правительства РФ от 06.10.2008 №743 «Об утверждении Правил установления рыбоохранных зон»</p>	Федеральное агентство по рыболовству(рыбоохранные зоны)
14	Прибрежная защитная полоса	<p>Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 №74-ФЗ</p> <p>Постановление Правительства РФ от 10.01.2009 №17 «Об утверждении Правил установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов»</p>	<p>Федеральное агентство водных ресурсов и его территориальные органы</p> <p>Органы государственной власти субъектов Российской Федерации</p>
15	Округ санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов	Федеральный закон от 23.02.1995 №26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»	<p>Правительство Российской Федерации</p> <p>Исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации</p>
16	Зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также устанавливаемые в случаях, предусмотренных Водным кодексом Российской Федерации, в отношении подземных водных объектов зоны специальной охраны	Федеральный закон от 30.03.1999 №52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»	Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации
17	Зоны затопления и подтопления	Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 №74-ФЗ	
18	Санитарно-защитная зона	<p>Федеральный закон от 30.03.1999 №52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»</p> <p>Постановление Правительства РФ от 03.03.2018 №222</p>	<p>Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (в отношении объектов I и II класса опасности, а также в отношении объектов, не включенных в санитарную классификацию)</p> <p>Территориальные органы Федеральной службы по надзору в сфере</p>

		«Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон»	защиты прав потребителей и благополучия человека (в отношении объектов III - V класса опасности)
19	Зона ограничений передающего радиотехнического объекта, являющегося объектом капитального строительства	Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 09.06.2003 №135 «О введении в действие Санитарных правил и нормативов - СанПиН 2.1.8./2.2.4.1383-03» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 18.06.2003 №4710)	
20	Охранная зона пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети	Федеральный закон от 30.12.2015 №431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» Постановление Правительства РФ от 12.10.2016 №1037 «Об утверждении Правил установления охранных зон пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 7 октября 1996 г. №1170»	Территориальные органы Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по месту нахождения пункта
21	Зона наблюдения	Федеральный закон от 21.11.1995 №170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»	
22	Зона безопасности с особым правовым режимом	Федеральный закон от 21.11.1995 №170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» Постановление Правительства РФ от 26.06.2017 №749 «Об утверждении Правил определения зоны безопасности с особым правовым режимом объекта использования атомной энергии и Правил обеспечения особого правового режима зоны безопасности с особым правовым режимом объекта использования атомной энергии»	
23	Рыбоохранная зона озера Байкал	Федеральный закон от 01.05.1999 №94-ФЗ «Об охране озера Байкал»	Правительство РФ
24	Рыбохозяйственная заповедная зона	Федеральный закон от 20.12.2004 №166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»	Порядок образования определяется Правительством РФ
25	Зона минимальных расстояний до магистральных или	Федеральный закон от 31.03.1999 №69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»	Уполномоченный орган государственной власти

	промышленных трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов)		
26	Охранная зона гидроэнергетического объекта	Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 №74-ФЗ Постановление Правительства РФ от 06.09.2012 №884 «Об установлении охранных зон для гидроэнергетических объектов»	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (ее терр.орган) или орган исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченный осуществлять региональный государственный надзор в области использования и охраны водных объектов, принявшие решение о согласовании границ охранных зон
27	Охранная зона объектов инфраструктуры метрополитена		
28	Охранная зона тепловых сетей	Приказ Минстроя РФ от 17.08.1992 №197 «О типовых правилах охраны коммунальных тепловых сетей»	

Большинство из закрепленных законодательством ЗОУИТ устанавливаются решениями уполномоченных федеральных органов власти либо органов власти субъекта РФ. Как видно из представленной таблицы, к зонам, решения об установлении которых принимаются органами местного самоуправления, относятся лишь придорожные полосы автомобильных дорог местного значения, охранные зоны особо охраняемой природной территории местного значения.

При этом для некоторых видов зон уполномоченные на принятие решение органы не определены, что является одним из основных препятствий в осуществлении их государственного кадастрового учета. Следует отметить, что ЗОУИТ согласно ст. 1 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости»⁶² являются самостоятельными объектами государственного кадастрового учета. На практике проведение государственного кадастрового учета ЗОУИТ затруднено. «До определения в соответствии с требованиями статьи 106 ЗК РФ федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на принятие решений об установлении, изменении или прекращении существования ЗОУИТ, если

⁶² Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» от 13.07.2015 №218-ФЗ

такой орган ранее не был установлен, сведения о соответствующих ЗОУИТ внесению в ЕГРН не подлежат»⁶³. Представляется, что с принятием закона ФЗ-342, а также последующих подзаконных актов правовые проблемы будут минимизированы.

Следует отметить, что внесение в ЕГРН сведений о границах зон самым прямым образом влияет на права и обязанности субъектов градостроительной деятельности, предопределяет способы использования земельных участков.

Порядок отображения ЗОУИТ в документах территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории.

Как уже отмечалось, органы местного самоуправления в большинстве случаев не принимают решений об установлении ЗОУИТ, но в соответствии с действующим законодательством обязаны отражать их в генеральных планах⁶⁴ (п.7 ч.6 ст.23 ГрК РФ), правилах землепользования и застройки⁶⁵ (ч.5 ст.30 ГрК РФ), документации по планировке территории⁶⁶ (п.6 ч.4 ст.42 ГрК РФ).

Сведения о границах ЗОУИТ в генеральном плане отображаются исходя из требований технических регламентов, нормативно-технических документов, соответствующих проектов зон либо транслируются из документов территориального планирования высшего уровня.

Аналогичное требование «отражать» ЗОУИТ установлено и применительно к правилам землепользования и застройки.

«Таким образом, в общем случае ограничения использования земельных участков и иных объектов недвижимости, устанавливаемые посредством зон с особыми условиями использования территорий, в правилах землепользования и застройки непосредственно не определяются, а

⁶³ Письмо министерства экономического развития Российской Федерации от 11.12.2018 №19-12396-ВС/18 «О направленной позиции».

⁶⁴ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ, п.7 ч.6 ст.23

⁶⁵ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ, ч.5 ст.30

⁶⁶ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ, п.6, ч.4 ст.42

отображаются в них, транслируются из генеральных планов поселений, городских округов, из документов территориального планирования других уровней, иных документов»⁶⁷.

Так, например, Правила землепользования и застройки городского округа Тольятти включают карту градостроительного зонирования, на которой отображены ЗОУИТ, транслированные из Генерального плана. При этом, например, на карты ЗОУИТ как Генерального плана, так и Правил землепользования и застройки городского округа Тольятти нанесены границы не только установленных санитарно-защитных зон, но и ориентировочных.

В этой связи считаем, что необходимо внести ясность в вопрос о том, какие виды ЗОУИТ и как отображаются в материалах генерального плана, правил землепользования и застройки, а также документации по планировке территории. В частности, следует ли отображать в указанных материалах ориентировочные размеры санитарно-защитных зон.

«Методическими рекомендациями по разработке проектов Генеральных планов»⁶⁸ предусмотрено включение в материалы Генерального плана сведений об ориентировочных размерах санитарно-защитных зон (далее – СЗЗ). Карта зон с особыми условиями идет в составе материалов по обоснованию Генерального плана и отображение на ней ориентировочных зон, на наш взгляд, оправданно. Наличие ориентировочных зон позволяет разработчикам документа территориального планирования понять градостроительную ситуацию, оценить возможные риски для населения, возможности той или иной территории, и исходя из этих данных, предусмотреть ее развитие.

При этом полагаем, что карта зон с особыми условиями территорий в составе правил землепользования должна содержать сведения только об установленных в определенном законом порядке ЗОУИТ, являясь, тем

⁶⁷ Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации, вопрос 22.

⁶⁸ Приказ Минрегиона РФ от 26.05.2011 №244 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов»

самым, своеобразным сводным документом, включающим обобщенную информацию о наличии таких зон.

Следует отметить, что неустановленные СЗЗ представляют серьезную проблему. В границах ориентировочных СЗЗ промышленных предприятий размещаются объекты и ведется деятельность, запрещенная законодательством об эпидемиологическом благополучии населения. Таким образом, соблюдение режимов использования земель в границах ЗОУИТ является обязательным при осуществлении градостроительной деятельности. Органам местного самоуправления необходимо учитывать информацию о существовании ЗОУИТ при разработке и утверждении градостроительной документации, принятии решений о предоставлении земельных участков под строительство, выдаче разрешений на строительство и ввод объектов капитального строительства в эксплуатацию.

Что такое «красные линии» и какие ограничения они устанавливают

ГрК РФ определяет красные линии как «линии, которые обозначают существующие, планируемые (изменяемые, вновь образуемые) границы территорий общего пользования и (или) границы территорий, занятых линейными объектами и (или) предназначенных для размещения линейных объектов»⁶⁹. При этом для территорий общего пользования ГрК РФ дана следующая характеристика «территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (в том числе площади, улицы, проезды, набережные, береговые полосы водных объектов общего пользования, скверы, бульвары)»⁷⁰.

Земельный кодекс оперирует также понятиями «земли общего пользования» и «земельные участки общего пользования», устанавливая для этих земель ограничения использования, в частности «запрет приватизации земельных участков общего пользования, занятых площадями, улицами,

⁶⁹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ

⁷⁰ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ

проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, которые могут включаться в состав различных территориальных зон»⁷¹. При этом Земельным кодексом не определен порядок, в соответствии с которым у территорий (земель, земельных участков) появляется статус «общего пользования». При системном анализе определений «красных линий» и «территорий общего пользования», данных в ГрК РФ, а также положений части 1 статьи 42 ГрК РФ, части 2 статьи 43 ГрК РФ можно сделать вывод о том, что территории общего пользования – это территории, которые определяются путем установления «красных линий» в документации по планировке территории.

Однако судебная практика в данном вопросе неоднозначна. В некоторых случаях судебные органы, толкуя положения ГрК РФ, приходят к выводу о том, что «красные линии отделяют территории общего пользования, которыми может беспрепятственно пользоваться неограниченный круг лиц, от других территорий, которые находятся или могут находиться в собственности физических и юридических лиц»⁷². Следовательно, они указывают на то, что главным признаком территории общего пользования является наличие красных линий. В других случаях суды постановляют, что «признаком территории общего пользования является не наличие красных линий, а факт использования данной территории неограниченным кругом лиц в общих интересах»⁷³.

Таким образом, в своих решениях суды подтверждают факт того, что «установление (планирование изменений) красных линий целевой направленностью имеет разграничение территорий общего пользования и мест расположения линейных объектов от иных территорий»⁷⁴, но не дают

⁷¹Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ

⁷²Определение Верховного Суда РФ от 23.03.2017 №310-КГ17-1441 по делу №А68-2912/2016

⁷³Апелляционное определение СК по гражданским делам Верховного Суда Республики Татарстан от 22 мая 2017 г. по делу №33-8000/2017

⁷⁴Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 4 октября 2016 г. N Ф04-26160/15 по делу №А46-6804/2014

однозначного ответа на вопрос о том, только ли через установление «красных линий» определяются территории общего пользования.

Немаловажным фактом при исследовании понятия «территории общего пользования» является то, что «красные линии» согласно определению ГрК РФ могут не только обозначать существующую, но и указывать на планируемую (изменяемую, вновь образуемую) территорию общего пользования. Следовательно, наличие красных линий не всегда подтверждает существование территории общего пользования, о чем также свидетельствует судебная практика.

Например, при рассмотрении требования о признании дороги территорией общего пользования Верховный суд РФ цитирует положения пункта 12 статьи 85 Земельного кодекса о том, что «предусмотрен запрет передачи в частную собственность земель общего пользования, в том числе занятых проездами»⁷⁵. При этом, сделан акцент на том, что «названный запрет не поставлен в зависимость от каких-либо обстоятельств, в том числе от того, находятся ли земли общего пользования в границах красных линий и включены ли эти земли в состав территорий общего пользования в порядке, предусмотренном градостроительным законодательством»⁷⁶, тем самым судебный орган допускает существование земель общего пользования вне границ красных линий.

В другом случае Верховный суд РФ приходит к выводу о том, что «надлежащим доказательством того, что спорный земельный участок мог когда-либо относиться к территориям общего пользования, является документ, который бы свидетельствовал о нахождении этого участка в границах красных линий»⁷⁷.

Таким образом, в судебной практике при наделении территорий, земель, земельных участков статусом общего пользования присутствует

Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 18 ноября 2015 г. №Ф10-3988/15 по делу №А54-6605/2014

⁷⁵Определение Верховного Суда РФ от 17.07.2018 №32-КГ18-8

⁷⁶Определение Верховного Суда РФ от 17.07.2018 №32-КГ18-8

⁷⁷Определение Верховного Суда РФ от 11.08.2015 №4-КГ15-36

одновременно два подхода. Согласно первому существование территории общего пользования должно быть обязательно подтверждено документально через установление «красных линий» в соответствии с требованиями градостроительного законодательства, то есть через утверждение проекта планировки территории или проекта межевания территории. Второй подход подразумевает возможность наличия территории общего пользования без установления красных линий.

Вопрос о том, какие территории относятся к территориям общего пользования, как они появляются, какими документами подтверждается их статус, однозначно законодательством не урегулирован.

Единообразно в арбитражной практике подходят к вопросу установления красных линий в отношении территории, на которой уже созданы объекты недвижимости. Суды, как правило, исходят из того, что «установление (изменение) красных линий с пересечением ими границ уже сформированных для эксплуатации объектов недвижимости земельных участков не предусмотрено (не допускается) нормами земельного и градостроительного законодательства»⁷⁸.

Аналогичные выводы изложены в Апелляционном определении СК по гражданским делам Самарского областного суда от 26 октября 2017 г. по делу №33-13302/2017, Апелляционном определении СК по административным делам Краснодарского краевого суда от 21 февраля 2017 г. по делу №33а-4799/2017, Апелляционном определении СК по гражданским делам Свердловского областного суда от 18 января 2017 г. по делу №33-851/2017, Апелляционном определении СК по гражданским делам Хабаровского краевого суда от 21 декабря 2016 г. по делу №33-10036/2016, Апелляционном определении СК по административным делам Иркутского областного суда от 14 июня 2016 г. по делу №33а-7455/2016, Апелляционном определении СК по гражданским делам Ярославского областного суда от 07

⁷⁸Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 25 июля 2017 г. №Ф08-4705/17 по делу №А32-29749/2016

апреля 2016 г. по делу №33-2418/2016, Апелляционном определении СК по гражданским делам Красноярского краевого суда от 14 декабря 2015 г. по делу №33-13831/2015.

Заслуживают внимания также доводы судов о том, что «красные линии не являются ограничениями прав собственника на принадлежащий ему земельный участок, а являются элементом планировочной структуры территории, применяемой для обозначения границ существующих или планируемых мест общего пользования»⁷⁹.

В попытках обобщить судебную практику по данному вопросу нами сделаны следующие выводы:

1. «Территории общего пользования», как правило, отделяются «красными линиями», устанавливаемыми документацией по планировке территории.

2. Для определения «земель общего пользования», не подлежащих приватизации, законом не закреплено обязательное требование об установлении «красных линий».

3. «Красные линии» в документации по планировке территории не обязательно определяют существование «территории общего пользования», а могут только указывать на их планируемое установление.

4. В целом, судебная практика по данному вопросу неоднозначна, выводы различных судов по схожим вопросам могут быть диаметрально противоположны друг другу.

Применяя на практике положения градостроительного и земельного законодательства органы местного самоуправления сталкиваются со значительными сложностями как при принятии решений об установлении границ красных линий в документации по планировке территории, так и при принятии решений о предоставлении земельных участков в собственность.

⁷⁹ Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 15 декабря 2011 г. №Ф04-6597/11 по делу №А70-6952/2011

Учитывая то, что законодательством установлен запрет на приватизацию земельных участков общего пользования, наличие «красных линий», как правило, расценивается органами местного самоуправления как безусловное ограничение, не позволяющее продавать земельный участок. И на наш взгляд, это оправдано.

Вместе с тем, полагаем, что необходимо устранять имеющиеся в данном вопросе противоречия. Необходимо, во-первых, ввести единую терминологию для существующих в настоящее время понятий «территория общего пользования», «земли общего пользования», во-вторых, четко определить порядок организации территорий общего пользования.

О праве ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитуте)

Общее понятие и содержание сервитута содержится в статье 274 Гражданского кодекса РФ, согласно которой сервитут – это «право ограниченного пользования чужим земельным участком»⁸⁰.

Исходя из этого, практически все отношения, связанные с сервитутом, относятся к земельному законодательству. Сервитут может устанавливаться:

- 1) в интересах конкретного лица;
- 2) в интересах государства, органов местного самоуправления, населения.

В первом случае сервитут устанавливается по соглашению сторон или через суд. Во втором случае речь идет о публичном сервитуте, который устанавливается нормативным правовым актом для обеспечения государственных или муниципальных нужд либо нужд населения. Таким образом, указанные два вида сервитутов отличаются по тому, в чьих интересах ограничиваются права пользования земельным участком.

Таким образом, органы местного самоуправления при осуществлении градостроительной деятельности, устанавливают публичные сервитуты. В

⁸⁰ «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 №51-ФЗ, ст. 274

частности, публичные сервитуты могут устанавливаться для организации прохода или проезда через земельный участок, для забора водных ресурсов, прогона через участок животных, охоты, рыболовства и др.

В соответствии с п.17 ст.23 ЗК РФ и ст.52 закона №218-ФЗ публичный сервитут подлежит обязательной «государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости»»⁸¹.

Лица, права которых затронуты установлением публичного сервитута, имеют право обратиться в суд для защиты своих прав, собственники участка, в отношении которого установлен публичный сервитут вправе требовать установления за сервитут соразмерной платы.

Следует отметить, что в области регулирования публичных сервитутов относительно недавно внесены изменения. Так, Федеральным законом от 03.08.2018 №341-ФЗ⁸² в Земельный кодекс введена глава V.7, вступившая в силу 1 сентября 2018г.

Согласно новым положениям, органами власти могут быть приняты решения об установлении публичного сервитута для отдельных целей, в том числе для размещения объектов связи, электро-, газо-, тепло-, водоснабжения, стройматериалов, техники для строительства и ремонта дорог.⁸³

Таким образом, за исключением случаев, приведенных с ст.39.44 ЗК РФ, публичный сервитут может быть установлен практически на любом земельном участке.

По мнению некоторых экспертов, принятие закона №341-ФЗ размыло понятие публичного сервитута а также критериев, по которым различаются частный и публичный сервитуты. «Если раньше это был круг лиц, имеющих право на сервитут, - конкретное лицо для частного сервитута,

⁸¹ Земельный кодекс Российской Федерации, п.17, ст.23

⁸² Федеральный закон от 03.08.2018 №341-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов".

⁸³Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 №136-ФЗ, ст.39.37

неопределенный круг лиц для публичного, - то теперь использование этого критерия невозможно»⁸⁴.

Таким образом, эти изменения, несомненно, призваны упростить процесс согласования строительства линейных объектов, но вызывают вопросы у специалистов в области права.

Еще одним значительным изменением в области установления публичных сервитутов является исключение требований о проведении общественных слушаний. Преподобной редакцией статьи 23 ЗК РФ было предусмотрено, что «установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний»⁸⁵.

Такое изменение представляется оправданным, учитывая то, что границы зон действия публичных сервитутов указываются в документации по планировке территории, а документация по планировке территории по общему правилу подлежит рассмотрению на публичных слушаниях или общественных обсуждениях.

Таким образом, ОМС при подготовке градостроительной документации, а также при принятии решений о предоставлении земельных участков, выдаче разрешений на строительство, осуществлении других полномочий в области градостроительной деятельности и земельных отношений, следует учитывать ограничения, которые могут существовать в отношении использования земельных участков. Особое внимание необходимо уделять ЗОУИТ, территориям в границах «красных линий», территориям, в отношении которых может возникнуть необходимость установления публичных сервитутов. Грамотный подход к указанным вопросам позволит избежать конфликтов и будет способствовать повышению престижа местной власти.

⁸⁴ Иванов А, Бочаров М., Суханов Е., Завьялов А., Рыбалов А., Землякова Г., Поветкина Е., Церковников М., Жаркова О., Некрестьянов Д., Бевзенко Р., Новая жизнь публичных сервитутов// Доступ из СПС «Консультант плюс»

⁸⁵ «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 №136-ФЗ, п.2 ст.23.

Глава 3. Осуществление градостроительной деятельности отдельными субъектами правовых отношений.

§1. Осуществление градостроительной деятельности физическими и юридическими лицами

Особенности разработки документации по планировке территории за счет средств физических и юридических лиц

В качестве одного из принципов градостроительной деятельности ГрК РФ провозглашает «единство требований к порядку осуществления взаимодействия субъектов градостроительных отношений»⁸⁶. Этот принцип тем более важен, что градостроительным законодательством допускается осуществление градостроительной деятельности не только органами власти, но и гражданами и организациями. Так, например, возможность осуществлять подготовку «документации по планировке территории, в том числе предусматривающей размещение объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения»⁸⁷ за счет средств физических или юридических лиц предусмотрена частью 8 статьи 45 ГрК РФ.

Решение о подготовке такой документации в зависимости от вида размещаемых объектов принимают соответствующие органы государственной власти или местного самоуправления. Но есть исключения. ГрК РФ определяет круг лиц, которые принимают решение о подготовке документации самостоятельно. В их число входят, например, лица, с которыми заключены договоры о комплексном освоении территории, правообладатели линейных объектов, которые подлежат реконструкции, организации коммунального комплекса. С 01.01.2019 в число таких лиц включены также садоводческие или огороднические товарищества.

⁸⁶ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ

⁸⁷ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ, ч.8 ст.45

При этом ГрК РФ не устанавливает подробные правила взаимодействия органов власти и частных лиц, а только предусматривает возможность принятия решения о подготовке документации по планировке территории «на основании предложений физических или юридических лиц о подготовке документации по планировке территории»⁸⁸.

На местном уровне в целях соблюдения требований ГрК РФ принимаются муниципальные нормативные правовые акты, которыми утверждается порядок подготовки документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решений органов местного самоуправления, порядок принятия решения об утверждении документации по планировке территории, в том числе по инициативе физических и юридических лиц⁸⁹.

К примеру, такие документы утверждены в городах Тольятти⁹⁰, Астрахань⁹¹, Барнаул⁹², Волгоград⁹³, Воронеж⁹⁴, Новосибирск⁹⁵, Пермь⁹⁶, Тюмень⁹⁷ и других.

Муниципальные правовые акты, как правило, содержат нормы, предусматривающие порядок подачи физическими и юридическими лицами заявления о подготовке документации по планировке территории, форму

⁸⁸ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ, ч.1 ст.46

⁸⁹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ, ч.20 ст.45

⁹⁰ Постановление администрации городского округа Тольятти от 31.05.2018г. №1645-п/1 «Об утверждении Порядка подготовки и утверждения документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решений органов местного самоуправления городского округа Тольятти, и принятия решения об утверждении документации по планировке территории в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации».

⁹¹ Постановление мэра города Астрахани от 30.01.2009 №244-м "Об утверждении Положения о порядке подготовки документации по планировке территорий муниципального образования "Город Астрахань"

⁹² Постановление администрации города Барнаула от 08.05.2018 №823 "Об утверждении порядка подготовки и утверждения документации по планировке территории"

⁹³ Решение Волгоградской городской Думы от 21 декабря 2018 года №5/117 «Об утверждении Порядка подготовки документации по планировке территории городского округа город-герой Волгоград и Порядка принятия решения об утверждении документации по планировке территории городского округа город-герой Волгоград»

⁹⁴ Решение Воронежской городской Думы от 8 июля 2011 года №501-III «О порядке подготовки документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решений органов местного самоуправления городского округа город Воронеж»

⁹⁵ Решение Совета депутатов города Новосибирска от 24 мая 2017 года №411 «О Порядке подготовки документации по планировке территории и признании утратившими силу отдельных решений Совета депутатов города Новосибирска»

⁹⁶ Постановление администрации города Перми от 3 мая 2018 года №267 «Об утверждении Порядка подготовки и утверждения документации по планировке территории и признании утратившими силу отдельных постановлений администрации города Перми»

⁹⁷ Постановление администрации города Тюмени от 13 июля 2015 года №159-пк «Об утверждении Порядка подготовки документации по планировке территории применительно к территории городского округа город Тюмень»

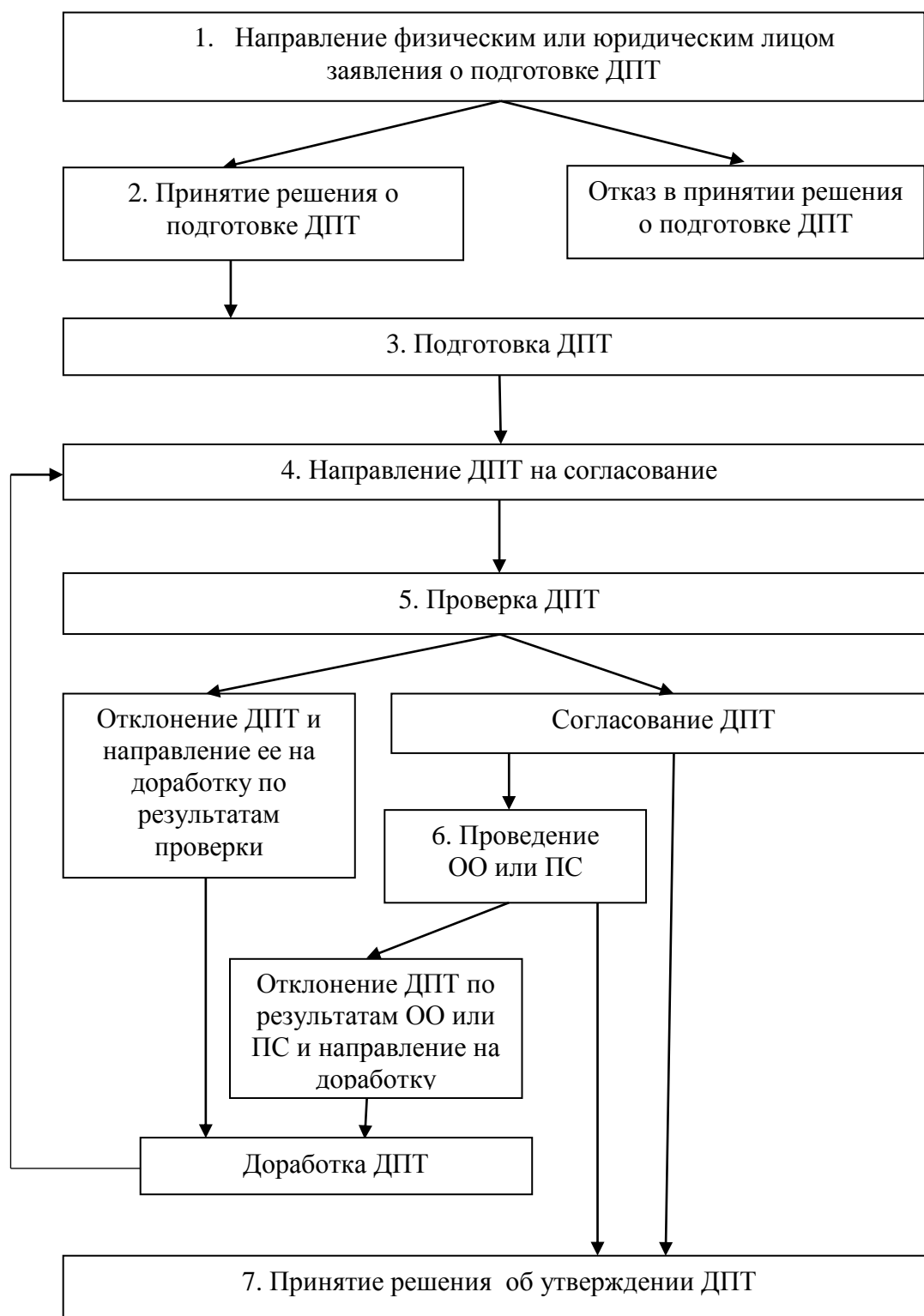
заявления, порядок и сроки его рассмотрения органом местного самоуправления, основания для отказа в принятии решения о подготовке ДПТ, а также другие вопросы.

В общем виде основные этапы подготовки «проектов планировки территории» и «проектов межевания территории» частными лицами можно представить следующим образом:

1. Направление заявления в уполномоченный орган;
2. Рассмотрение заявления, принятие и официальное опубликование решения о подготовке документации;
3. Сбор исходных данных, разработка проекта;
4. Направление подготовленного проекта на рассмотрение в уполномоченный орган;
5. Проведение проверки и согласование проекта уполномоченным органом;
6. Организация и проведение публичных слушаний или общественных обсуждений;
7. Утверждение и опубликование документации;

Более наглядно процедуру подготовки и утверждения документации на основании обращения физических и юридических лиц можно представить в виде следующей блок-схемы (Схема 3).

Подготовка и утверждение ДПТ на основании обращения физических и юридических лиц



Как видно из представленной блок-схемы, органы местного самоуправления могут отказать в принятии решения о подготовке ДПТ. Положением о порядке подготовки ДПТ Астрахани, например, предусмотрено, что по результатам рассмотрения заявления физического или юридического лица готовится «заключение о возможности размещения на запрашиваемом участке планируемых к строительству объектов либо обоснованный отказ»⁹⁸. Порядок подготовки ДПТ города Тюмень предусматривает несколько оснований для отказа в принятии решений, среди которых несоответствие предложения требованиям порядка, несоответствие цели подготовки Генеральному плану и правилам землепользования и застройки, а также ранее принятое решение в отношении рассматриваемой территории⁹⁹. Как правило, все проанализированные нами муниципальные правовые акты содержат аналогичные основания для отказа в принятии решения.

Также следует отметить, что отказ в выдаче разрешения на подготовку ДПТ может быть обжалован заявителем в судебном порядке, что также следует учитывать органам местного самоуправления. В судебной практике есть случаи обращения заявителей в судебные органы с целью признания незаконным отказа в принятии решения о подготовке ДПТ.

Примеры:

1. Физическое лицо обратилась в суд с административным иском к Департаменту градостроительства и архитектуры администрации города Перми о признании незаконным решения об отказе в выдаче разрешения о подготовке документации по планировке территории и возложении обязанности принять такое решение¹⁰⁰.

⁹⁸ Постановление мэра города Астрахани от 30.01.2009 №244-м "Об утверждении Положения о порядке подготовки документации по планировке территорий муниципального образования "Город Астрахань"

⁹⁹ Постановление администрации города Тюмени от 13 июля 2015 года №159-пк «Об утверждении Порядка подготовки документации по планировке территории применительно к территории городского округа город Тюмень»

¹⁰⁰ Решение от 13 января 2016 года по делу № 2а-1301/2016,2а-7092/2015, Принято Ленинским районным судом г. Перми (Пермский край)

2. Общество обратилось в суд с требованием о признании незаконным решения об отказе в выдаче разрешения на разработку документации по планировке территории¹⁰¹.

Участие физических и юридических лиц в подготовке проекта правил землепользования и застройки.

Одной из целей разработки правил землепользования и застройки является обеспечение «прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства»¹⁰², в связи с чем указанные лица непосредственно участвуют в разработке документа градостроительного зонирования. В частности, данные лица вправе инициировать внесение изменений в правила землепользования и застройки городского округа Тольятти. Частью 3 статьи 31 ГрК РФ предусмотрено, что подготовка проекта Правил осуществляется с учетом, в том числе, предложений заинтересованных лиц. На основании анализа частей 2 и 3 статьи 33 ГрК РФ также делаем вывод о том, что поступление предложений от физических и юридических лиц об изменении границ территориальных зон или градостроительных регламентов является основанием для рассмотрения вопроса о внесении изменений в Правила. При этом, указанные лица вправе выступить с предложением в случаях, если Правила не позволяют им использовать свои земельные участки эффективно, снижается их стоимость, отсутствует возможность реализации прав и законных интересов¹⁰³.

Исходя из содержания пункта 5 части 3 статьи 33 ГрК РФ органы местного самоуправления отклоняют предложения о внесении изменений в Правила при несоблюдении указанного условия. Например, администрацией города Перми отклонены предложения граждан о внесении изменений в Правила, так как «не представлены документы, материалы,

¹⁰¹ Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 27 ноября 2015 г. по делу №А41-12292/15

¹⁰² Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ, п.3 ч.1 ст.30

¹⁰³ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ, п.5 ч.3 ст.33

подтверждающие, что в результате действия Правил земельные участки и объекты капитального строительства используются неэффективно, причиняется вред их правообладателям, снижается стоимость земельных участков и объектов капитального строительства, не реализуются права и законные интересы граждан»¹⁰⁴.

Таким образом, физические и юридические лица, участвуют в разработке проекта Правил и проекта, предусматривающего внесение изменений в Правила, путем направления соответствующих предложений.

§2. Участие граждан в градостроительной деятельности.

«Участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия»¹⁰⁵ является одним из принципов градостроительной деятельности, закрепленным в статье 2 ГрК РФ.

Анализируя нормы ГрК РФ можно сделать вывод о том, что граждане участвуют в градостроительной деятельности на разных этапах подготовки документации - на этапе принятия решения о необходимости такой разработки, непосредственно на этапе разработки, на этапе согласования градостроительной документации.

На этапе принятия решений о необходимости подготовки градостроительной документации, граждане могут инициировать внесение изменений в документы территориального планирования и градостроительного зонирования, а также самостоятельно принимать решения о разработке документации по планировке территории в случаях, предусмотренных ч. 1.1 ст.45 ГрК РФ.

¹⁰⁴ Постановление Администрации города Перми от 19.12.2018 №1002 «Об отклонении предложения о внесении изменений в Правила землепользования и застройки города Перми, утвержденные решением Пермской городской Думы от 26.06.2007 №145»

¹⁰⁵ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ

На этапе разработки градостроительной документации:

- во-первых, предусмотрена возможность за счет собственных средств разрабатывать документацию по планировке территории;

- во-вторых, предусмотрено право граждан направлять предложения к проектам градостроительных документов либо в комиссию по подготовке проекта правил землепользования и застройки, либо в орган местного самоуправления. По общему правилу, с целью реализации этого права решения о подготовке такой документации публикуются в средствах массовой информации. Принятие решения главой местной администрации о подготовке генерального плана предусмотрено частью 2 статьи 24 ГрК, о подготовке Правил землепользования и застройки частью 5 статьи 31 ГрК РФ, о подготовке документации по планировке территории частью 1 статьи 45 ГрК РФ. При этом требование об обязательном официальном опубликовании таких решений прямо установлены в ГрК РФ отношении Правил (ч.7 ст.31 ГрК РФ) и документации по планировке территории (ч.2 ст.46 ГрК РФ).

Учитывая то, что вопросы участия граждан на этапах принятия решения о необходимости разработки документации, а также непосредственно на этапе разработки, были рассмотрены ранее, остановимся на рассмотрении роли граждан на этапе согласования документации, которое заключается в участии граждан в публичных слушаниях или общественных обсуждениях по вопросам градостроительной деятельности.

Правовое значение результатов публичных слушаний при принятии решений в области градостроительной деятельности.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 №131-ФЗ, перечисляя формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления, в отдельную группу выделяет общественные обсуждения и

публичные слушания по проектам в области градостроительной деятельности. Этим, по всей видимости, законодатель пытается придать градостроительным обсуждениям и слушаниям особую значимость.

Следуя духу закона большинство местных органов власти идут по пути разработки отдельных нормативных актов, предусматривающих порядок проведения обсуждений и публичных слушаний для градостроительных проектов. Из проанализированных муниципальных правовых актов, устанавливающих порядок организации и проведения общественных обсуждений или публичных слушаний в городах Российской Федерации с численностью населения более 500 тыс.человек в настоящее время отдельными документами эти вопросы урегулированы, например, в городах Ростов-на-Дону, Уфа, Самара, Тольятти, Ульяновск, Барнаул, Красноярск, Новокузнецк, Томск и ряде других.

Законодательно закреплены два возможных вида обсуждений населением проектов градостроительных документов: общественные обсуждения и публичные слушания. Публичные слушания не являются новой формой, они уже продолжительное время применяются органами местного самоуправления и до введения в действие Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29.12.2017 №455-ФЗ (далее – закон №455-ФЗ) были частично урегулированы в статье 28 закона о местном самоуправлении, а также в отдельных статьях кодекса.

Отметим, что определение понятия «публичные слушания» не содержится ни в законе о местном самоуправлении, ни в кодексе. Пункт 1 статьи 28 закона о местном самоуправлении указывает только на цель проведения публичных слушаний – «для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием

жителей муниципального образования»¹⁰⁶. Закон №455-ФЗ также не дал такого определения.

Закон №455-ФЗ был принят в конце 2017 г. с целью расширения возможностей участия граждан в принятии градостроительных решений органами местного самоуправления, повышения их роли в принятии таких решений. В числе прочих изменений введена в действие новая статья ГрК РФ, внедряющая в систему градостроительных отношений такой институт как общественные обсуждения, сохраняя, при этом, публичные слушания. По задумке разработчиков данный институт должен прийти на смену публичным слушаниям.

Подходя комплексно к регулированию этого вопроса, законодатель регламентировал процедуру общественных обсуждений и публичных слушаний, уточнил особенности их организации и проведения, определил цели, предметы, круг и статус участвующих в них лиц, их права и обязанности, порядок оповещения жителей, а также другие вопросы. Тем самым продекларирована необходимость открытости указанных процедур, устранения предпосылок для игнорирования мнения жителей при принятии решений по основным градостроительным вопросам. Одним из существенных изменений, которому была подвергнута действовавшая на тот момент система проведения публичных слушаний, на наш взгляд, является определение состава участников. Теперь законодательно закреплено, что участником общественных обсуждений или публичных слушаний могут быть только лица, имеющие непосредственное отношение к территории, в отношении которой подготовлен проект.

Законом также установлено, что значимые правовые нормы, регулирующие порядок организации и проведения общественных обсуждений и публичных слушаний должны содержаться в уставах муниципальных образований и иных муниципальных нормативных правовых

¹⁰⁶ Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

актах. Согласно закону №455-ФЗ нормативные правовые акты представительных органов муниципальных образований, необходимые для проведения общественных обсуждений или публичных слушаний, подлежали принятию не позднее 1 июля 2018 года. В настоящее время такие муниципальные правовые акты на местном уровне приняты, реализация закона начата.

Также как для публичных слушаний, прямо не предъявлено в нормативных правовых актах и понятие «общественных обсуждений». Частью 1 статьи 5.1 ГрК РФ лишь определено, что общественные обсуждения и публичные слушания в области градостроительной деятельности проводятся «в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства»¹⁰⁷. Сами общественные обсуждения, по всей видимости, заимствованы из федерального закона от 21.07.2014 №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Основным, и практически единственным, отличием института общественного обсуждения является то, что он предполагает преимущественно «заочный» формат обсуждения (направление своего мнения посредством информационно-коммуникационной сети Интернет), в то время как институт публичных слушаний, предполагает непосредственное присутствие лиц, желающих принять участие в обсуждении, в определенном месте и представляет форму очного участия населения в управлении делами местного сообщества¹⁰⁸.

На наш взгляд система участия в обсуждениях градостроительных проектов через Интернет расширяет возможности для граждан, и способствует повышению качества местного управления. Но с этим мнением

¹⁰⁷ «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 №190-ФЗ

¹⁰⁸ Мельников Н.Н., Амелин Р.В., Борисов А.А., Воробьев Н.И., Воробьева Л.В., Иванов А.В., Майборода В.А., Макаров О.В., Начичко Ж.А., Поваров Ю.С., Беляев М.А., Гемпик Е.А., Калинин А.А., Коновальчикова С.С., Котухов С.А., Султанов Р.С. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. N 190-ФЗ (издание второе, исправленное и дополненное).

согласны не все авторы. Например, по мнению экспертов общественной палаты, «участие в процедуре обсуждений станет затруднительным для граждан, которые не являются пользователями Интернета»¹⁰⁹.

Видимо, исходя и аналогичных предположений, далеко не все муниципальные образования воспользовались возможностью сменить публичные слушания общественными обсуждениями. Перечень выбранных муниципалитетами форм проведения обсуждений в городах с численностью более 500 тыс. чел. приведен в таблице 3. Как видно из таблицы, во Владивостоке, Воронеже, Кемерово, Краснодаре, Красноярске, Махачкале, Москве, Нижнем Новгороде, Оренбурге, Пензе, Перми, Ростове-на-Дону, Санкт-Петербурге, Саратове, Ульяновске, Хабаровске для всех градостроительных проектов сохранена процедура проведения публичных слушаний. Только в городах Астрахань, Тюмень и Уфа институт общественных обсуждений введен полностью. Восемь из тридцати семи проанализированных городов (Барнаул, Волгоград, Екатеринбург, Казань, Тольятти, Томск, Тула, Ярославль) пошли по пути определения формы обсуждения в зависимости от вида рассматриваемого проекта. А, например, в Омске и Самаре форма обсуждения определяется отдельно по каждому из проектов на этапе принятия решения.

Таблица 3.

**Форма проведения обсуждений в городах
с численностью населения более 500 тыс.чел.**

Список сокращений:

ГП – проекты генерального плана;

ПЗЗ – проекты правил землепользования и застройки;

ПБ – проекты правил благоустройства;

ППТ – проекты планировки территории;

ПМТ – проекты межевания территории;

ОППРС – проекты решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;

¹⁰⁹ Зеновина В. ОП РФ считает, что в общественных обсуждениях по вопросам градостроительства через Интернет должна быть очная стадия. (ГАРАНТ.РУ, 10 ноября 2017 г.). Электронный ресурс <http://www.garant.ru>

УРВИ – проекты решений о предоставлении разрешений на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства;

ОО – общественные обсуждения;

ПС – публичные слушания

Город	ГП	ПЗЗ	ПБ	ППТ	ППМ	ОППР С	УРВ И
Астрахань	ОО	ОО	ОО	ОО	ОО	ОО	ОО
Барнаул	ОО	ОО	ПС	ОО	ОО	ОО	ОО
Владивосток	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС
Волгоград	ПС	ОО	ОО	ОО	ОО	ПС	ПС
Воронеж	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС
Екатеринбург	ПС	ПС	ОО	ПС	ПС	ПС	ПС
Ижевск	Сведения отсутствуют*						
Иркутск	Сведения отсутствуют*						
Казань	ПС	ПС	ОО	ПС	ПС	ПС	ПС
Кемерово	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС
Краснодар	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС
Красноярск	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС
Липецк	Сведения отсутствуют*						
Махачкала	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС
Москва	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС
Набережные Челны	Сведения отсутствуют*						
Нижний Новгород	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС
Новокузнецк	Сведения отсутствуют*						
Новосибирск	Сведения отсутствуют*						
Омск	ПС или ОО**						
Оренбург	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС
Пенза	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС
Пермь	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС
Ростов-на-Дону	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС
Рязань	Сведения отсутствуют*						
Самара	ПС или ОО**						
Санкт-Петербург	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС
Саратов	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС
Тольятти	ПС	ПС	ПС	ПС	ОО	ПС	ПС
Томск	ПС	ПС	ОО	ПС	ПС	ПС	ПС
Тула	ПС	ПС	ОО	ПС (кроме линейных объектов) ОО (для линейных объектов)		ПС	ПС
Тюмень	ОО	ОО	ОО	ОО	ОО	ОО	ОО
Ульяновск	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС
Уфа	ОО	ОО	ОО	ОО	ОО	ОО	ОО
Хабаровск	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС	ПС
Челябинск	ПС	ПС	ОО	ПС	ПС	ПС	ПС
Ярославль	ПС	ПС	ПС	ОО	ОО	ОО	ОО

*Указание на конкретную форму проведения (публичные слушания или общественные обсуждения), в том числе отсылочные нормы, в Положении отсутствуют.

** Конкретная форма проведения определяется отдельным решением.

Несмотря на выделение института публичных слушаний и общественных обсуждений в отдельную группу отношений, установление общих основных правил, связанных с оповещением граждан, определением круга участников и других вопросов, принятие закона №455-ФЗ существенно не отразилось на значении слушаний. Какую бы форму ни выбрали муниципалитеты, правовые последствия их проведения, на наш взгляд, существенно не изменились.

Этого мнения придерживаются и многие исследователи, указывающие на то, что «несмотря на кажущуюся новизну и изменение канала коммуникации (использование сети Интернет), эта процедура сохраняет недостатки существующих публичных слушаний и вряд ли способна решить структурные проблемы привлечения жителей к развитию территорий»¹¹⁰.

Вместе с тем, исследуя характер правового регулирования, а также порождаемые правовые последствия публичных слушаний, некоторые специалисты переоценивают их правовое значение. То, что результаты публичных слушаний не являются правовым актом, по мнению некоторых авторов, может привести к игнорированию мнения населения. Считая их важным звеном в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления, дают рекомендации по приданию им статуса референдума. «Было бы целесообразным придать публичным слушаниям статус референдума, что позволило бы реализовать их потенциал в полной мере»¹¹¹.

Такая оценка правового значения публичных слушаний представляется не совсем верной. Жители, принимающие участие в публичных слушаниях, могут владеть неполной односторонней информацией, преследовать частные интересы, не всегда согласующиеся с задачей комплексного и устойчивого развития территории, иметь личную заинтересованность либо просто не являться специалистами, способными профессионально оценить представленный на слушания проект. Именно эти обоснования становятся

¹¹⁰Медведев И.Р. Общественные обсуждения градостроительных проектов в свете закона №455-ФЗ. //Закон, №3, март 2018 г., доступ из системы ГАРАНТ.РУ

¹¹¹ Помазанский А.Е. Роль институтов прямой демократии в обеспечении контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления // Журнал российского права. – 2013, №8

первостепенными в случаях, когда органы местного самоуправления принимают решение вопреки оценке, высказанной на публичных слушаниях. «Рекомендательный характер процедуры публичных слушаний отчасти оправдан, поскольку, как справедливо отмечалось в научной литературе, нельзя сказать, что общественность всегда объективна и способна компетентно судить о технических и прочих аспектах проектной и иной документации»¹¹². По мнению М.Д. Сафаровой «смысл публичных слушаний в том, чтобы донести до горожан информацию о градостроительном решении, а затем рассмотреть все замечания и предложения участников публичных слушаний в рамках подготовки заключения с рекомендациями публичной власти о принятии или непринятии такого решения»¹¹³.

Публичные слушания совершенно справедливо относят к форме участия населения в вопросах местного значения, а не к форме непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

По мнению некоторых авторов «институт публичных слушаний имеет еще одну существенную особенность, которая выражается в том, что именно эта форма участия населения в осуществлении местного самоуправления как никакая другая призвана обеспечивать согласование интересов государства, общества с интересами отдельных лиц»¹¹⁴. Совершенно справедливо делаются выводы о том, что «вовлечение населения муниципальных образований в процесс принятия генеральных планов поселений и городских округов, схем территориального планирования муниципальных образований составляет основу метода территориального планирования и является одним

¹¹² Анисимов А.П. О некоторых новеллах законодательства о порядке проведения публичных слушаний. //Журнал российского права, №7, июль 2006 г

¹¹³ Сафарова М.Д., практика применения института публичных слушаний в градорегулировании. Имущественные отношения в РФ, №9 (168) 2015, с. 57

¹¹⁴ Бурмистрова С.А. Проблемы и вопросы конституционного и административного права. Правовое значение публичных слушаний в области градостроительной деятельности. //Вестник южно-уральского государственного университета. - 2013, т.13, №3. С.59-61

из необходимых условий его эффективности»¹¹⁵. Эти утверждения можно смело отнести и к общественным обсуждениям.

Не подлежит сомнению тот факт, что окончательное решение органом местного самоуправления должно приниматься в интересах населения, а также с целью реализации совокупности принципов законодательства о градостроительной деятельности, в числе которых обеспечение комплексного и устойчивого развития территории, обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов, ответственность органов местного самоуправления за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека.

В юридической науке широко цитируется определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. №931-О-О, которым также провозглашена необходимость комплексного учета потребностей населения, согласования общественных, частных и государственных интересов. «Не забывая о том, что результаты публичных слушаний имеют рекомендательный характер, все же по смыслу закона органам местного самоуправления следует достигать консенсуса, поскольку принятие непопулярных решений ведет к утрате легитимности власти, отсутствию поддержки населением, нежеланию сотрудничать с властью, снижению инвестиционной активности и другим проявлениям недоверия»¹¹⁶.

Основываясь на правовой позиции Конституционного суда суды делают выводы о том, что «решение, принятое на публичных слушаниях не имеет властно-обязывающего характера, не порождает непосредственно правовых последствий»¹¹⁷.

¹¹⁵ Шепелев В.В. Непосредственное участие местного населения в принятии документов территориального планирования - конституционное право на реализацию местного самоуправления. //Вестник Пермского университета. Юридические науки, выпуск 4, октябрь-декабрь 2010 г.

¹¹⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. №931-О-О «По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге»

¹¹⁷ Решение Уфимского районного суда Республики Башкортостан от 23 апреля 2018 г. По делу №2а-373/2018, Решение Смоленского областного суда от 20 декабря 2017 г. По делу №3а-48/2017

Вместе с тем, позиция судов относительно учета результатов публичных слушаний, не является однозначной. Так, в одних случаях решения принимаются, исходя из позиции о том, что слушания носят рекомендательный характер, а следовательно из необязательности учета их результатов, в других, исходя из позиции обязательности их учета.

Существует обширная судебная практика, в которой суды декларируют то, что «принцип участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности включает в том числе необходимость обязательного комплексного учета мнения населения при принятии градостроительных решений в целях согласования государственных, общественных и частных интересов в данной области для обеспечения благоприятных условий проживания»¹¹⁸.

А, например, при рассмотрении споров по вопросам предоставления условно разрешенного вида использования земельных участков, сделан акцент на том, что «наличие или отсутствие согласия участников публичных слушаний на предоставление разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка является одним из решающих факторов при принятии органом местного самоуправления соответствующего решения»¹¹⁹.

¹¹⁸ Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 28 января 2014 г. N 18-КГ13-129
Апелляционное определение СК по административным делам Новгородского областного суда от 19 апреля 2017 г. по делу N 33а-769/2017

Апелляционное определение СК по административным делам Пермского краевого суда от 13 ноября 2017 г. по делу N 33а-12442/2017

Апелляционное определение СК по административным делам Саратовского областного суда от 06 июля 2017 г. по делу N 33а-4681/2017

Апелляционное определение СК по административным делам Оренбургского областного суда от 22 сентября 2016 г. по делу N 33а-7490/2016

Апелляционное определение СК по административным делам Ярославского областного суда от 24 мая 2016 г. по делу N 33а-3706/2016

Апелляционное определение СК по административным делам Брянского областного суда от 02 февраля 2016 г. по делу N 33а-408/2016

Апелляционное определение СК по административным делам Хабаровского краевого суда от 25 мая 2016 г. по делу N 33а-3973/2016

Апелляционное определение СК по гражданским делам Краснодарского краевого суда от 22 марта 2016 г. по делу N 33-4530/2016

¹¹⁹ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 4 октября 2016 г. N Ф03-4242/16 по делу N А73-1411/2016

Апелляционное определение СК по административным делам Пермского краевого суда от 13 ноября 2017 г. по делу N 33а-12442/2017

Для достижения целей комплексного учета потребностей населения, согласования общественных, частных и государственных интересов, на наш взгляд, наряду с введением новых правовых инструментов, необходимо повышать самосознание граждан, совершенствовать систему местного самоуправления, вводить разнообразные каналы связи между населением и органами местного самоуправления, ориентируя местные власти на более результативное взаимодействие с населением. Необходимо создание правовой основы, предоставляющей возможности жителям участвовать не только в обсуждении проекта, но и на каждом из этапов проектирования. База для этого создана.

В заключение следует еще раз отметить, что хотя во исполнение федерального законодательства в муниципальных образованиях приняты и действуют нормативные правовые акты о порядке проведения публичных слушаний и общественных обсуждений, вопросы по совершенствованию этих форм участия граждан остаются. Несмотря на новые возможности, предоставленные законодателем, муниципалитеты пока не спешат расстаться с привычной формой публичных слушаний в пользу общественных обсуждений. Для создания системы, в которой население будет играть значительную роль в принятии решений в области градостроительства, еще многое следует сделать. Фундамент для этого существует, так как действующее законодательство, в частности, закон о местном самоуправлении, гарантирует правовые возможности участия населения в градостроительной деятельности.

Апелляционное определение СК по административным делам Саратовского областного суда от 06 июля 2017 г. по делу N 33а-4681/2017

Апелляционное определение СК по административным делам Новгородского областного суда от 19 апреля 2017 г. по делу N 33а-769/2017

Апелляционное определение СК по административным делам Омского областного суда от 05 октября 2016 г. по делу N 33а-9889/2016

Апелляционное определение СК по административным делам Хабаровского краевого суда от 25 мая 2016 г. по делу N 33а-3973/2016

Апелляционное определение СК по административным делам Ярославского областного суда от 24 мая 2016 г. по делу N 33а-3706/2016

Апелляционное определение СК по административным делам Брянского областного суда от 02 февраля 2016 г. по делу N 33а-408/2016)

§ 3. Осуществление градостроительной деятельности органами местного самоуправления

Закон об общих принципах в п.20 ст.14 приводит перечень вопросов местного значения в области градостроительной деятельности. В статье 8 ГрК РФ указанные вопросы отнесены к полномочиям органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности.

Согласно 131-ФЗ к вопросам местного значения в области градостроительной деятельности, в числе прочих, относятся «утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений»¹²⁰.

При этом осуществление градостроительной деятельности органами местного самоуправления осуществляется при непосредственном участии государства и его органов. Например, при подготовке проектов документов территориального планирования муниципальных образований учитываются схемы территориального планирования РФ и субъектов РФ. Для реализации схем территориального планирования муниципальных районов либо генеральных планов поселений и городских округов зачастую необходима поддержка вышестоящих бюджетов. Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Кроме того, органы государственной власти осуществляют контроль «за соблюдением органами государственной власти субъектов Российской Федерации,

¹²⁰Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ

органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности»¹²¹.

Тем не менее, перечень полномочий органов местного самоуправления достаточно обширен, что свидетельствует об их относительной самостоятельности в вопросах градостроительной деятельности. «Сегодня органы местного самоуправления совместно с населением должны выработать стратегию развития муниципального образования (долгосрочный стратегический план) и решать повседневные задачи функционирования»¹²².

При разработке документа территориального планирования (схемы территориального планирования муниципального района, генерального плана поселения или городского округа) органам местного самоуправления необходимо учитывать множество факторов, главный из которых – преемственность градостроительных решений и относительная гибкость. Органы местного самоуправления в современных условиях вынуждены принимать решения таким образом, чтобы исключить конфликты и противоречия между различными субъектами градостроительной деятельности, в том числе между интересами городского сообщества и интересами инвесторов.

Зачастую органы местного самоуправления вступают в конфликт с застройщиками в связи с тем, что планы развития территории в градостроительных документах не соответствуют действительности. Подтверждает это большое количество исковых заявлений о признании градостроительной документации недействительной. Местным властям необходимо стремиться к тому, чтобы сократить подобного рода случаи. Это возможно только при грамотном подходе к разработке и утверждению документации с обязательным соблюдением правовых норм.

¹²¹Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ, п.7.1 ч.1 ст.6

¹²²Бутаева Е.М. Полномочия органов местного самоуправления в сфере градостроительства. Бизнес в законе. №3, 2008, с.21.

Исключительно к полномочиям органов местного самоуправления относится утверждение правил землепользования и застройки. Принятие этого документа имеет наиболее значимые правовые последствия для всех субъектов градостроительной деятельности, так как Правила являются нормативным правовым актом, непосредственно регулирующим использование объектов недвижимости на территории муниципального образования. Следовательно, ответственность органов местного самоуправления в вопросах утверждения Правил высока. Большое количество судебных решений по вопросам отмены Правил свидетельствует о необходимости местным властям более ответственно подходить к вопросам подготовки и утверждения документа градостроительного зонирования с целью соблюдения прав правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства.

Еще одним крупным блоком полномочий ОМС является утверждение документации по планировке территорий. Согласно ГрК РФ «подготовка документации по планировке территории осуществляется в целях в целях обеспечения устойчивого развития территорий, в том числе выделения элементов планировочной структуры, установления границ земельных участков, установления границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства»¹²³.

Органы местного самоуправления в большинстве случаев принимают решения о подготовке документации по планировке территории, а также осуществляют подготовку документации по планировке самостоятельно либо с привлечением организации, выбранной в соответствии с требованиями Федерального закона №44-ФЗ¹²⁴. Подготовка документации, как уже было отмечено ранее, также может осуществляться за счет средств физических или юридических лиц.

¹²³ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ

¹²⁴ Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 №44-ФЗ

Независимо от того, за чей счет осуществляется подготовка документации, органы местного самоуправления осуществляют проверку такой документации на соответствие требованиям, установленным частью 10 статьи 46 ГрК РФ¹²⁵, а также утверждают документацию. Следует отметить, что ГрК РФ не содержит четких норм, позволяющих определить место такой проверки в технологической цепочке действий. Так, частью 4 статьи 46 ГрК РФ предусмотрено, что «по результатам проверки указанные органы принимают соответствующее решение о направлении документации по планировке территории главе поселения, главе городского округа или об отклонении такой документации и о направлении ее на доработку»¹²⁶. А часть 5 этой же статьи предусматривает, что проекты планировки и проекты межевания «до их утверждения подлежат обязательному рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях»¹²⁷. Исходя из правовой логики указанного процесса, проверку документации необходимо осуществлять до проведения публичных слушаний. Тем не менее, четкой последовательности действий, предусматривающих сначала проведение проверки документации на соответствие требованиям законодательства, и только после этого направления проекта на публичные слушания, в общих нормах ГрК РФ не содержится. В настоящее время во многих случаях указанная последовательность установлена на региональном и местном уровнях в соответствующих муниципальных правовых актах, но не повсеместно.

Для того, чтобы исключить возможность представления на публичных слушаниях не соответствующих законодательству проектов, некоторые авторы предлагают «включить в правила землепользования и застройки муниципальных образований положение об обязательной проверке уполномоченным органом местного самоуправления проекта документа на соответствие требованиям законодательства до проведения публичных

¹²⁵ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ, ч.4 ст. 46

¹²⁶ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ, ч.4 ст. 46

¹²⁷ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ, ч.5 ст. 46

слушаний»¹²⁸. Такое предложение, на наш взгляд, заслуживает поддержки, но не решает главную проблему – отсутствие указанных требований в нормах ГрК РФ. Полагаем, что с целью исключения неопределенности в данном вопросе, целесообразно внести соответствующие уточнения в Градостроительный кодекс РФ. Наше предложение о внесении изменений в ГрК РФ представлено в таблице 4.

Таблица 4

Предложения для внесения изменений в ч.4 ст.46 ГрК РФ

ч.4 ст.46 ГрК РФ Действующая редакция	Редакция ч.4 ст.46 ГрК РФ с предлагаемыми изменениями
<p>Орган местного самоуправления поселения или орган местного самоуправления городского округа осуществляет проверку документации по планировке территории на соответствие требованиям, установленным частью 10 статьи 45 настоящего Кодекса. По результатам проверки указанные органы принимают соответствующее решение <i>о направлении документации по планировке территории главе поселения, главе городского округа или об отклонении такой документации и о направлении ее на доработку.</i></p>	<p>Орган местного самоуправления поселения или орган местного самоуправления городского округа осуществляет проверку документации по планировке территории на соответствие требованиям, установленным частью 10 статьи 45 настоящего Кодекса. По результатам проверки указанные органы принимают соответствующее решение <i>о согласовании документации по планировке территории или об отклонении такой документации и о направлении ее на доработку. Согласованная документация направляется главе поселения, главе городского округа для принятия решения о проведении общественных обсуждений или публичных слушаний, а в случаях, когда проведение общественных обсуждений или публичных слушаний не требуется, для принятия решения об утверждении такой документации.</i></p>

¹²⁸ Сафарова М.Д., практика применения института публичных слушаний в градостроительстве. Имущественные отношения в РФ, №9 (168) 2015, с.57

Еще одним важным инструментом, который отнесен к полномочиям ОМС, являются местные нормативы градостроительного проектирования (МНГП). МНГП устанавливают «совокупность расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами местного значения поселения, городского округа, относящимися к областям, указанным в пункте 1 части 5 статьи 23 настоящего Кодекса, объектами благоустройства территории, иными объектами местного значения поселения, городского округа населения поселения, городского округа и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения поселения, городского округа»¹²⁹.

Основную проблему для муниципалитетов при разработке МНГП составляет отсутствие нормативной базы, а также отсутствие четкого представления о содержании МНГП. На местном уровне роль нормативов не всегда ясна, их сфера применения, а также взаимосвязь с другими градостроительными документами также вызывает вопросы. Возникновение этих вопросов связано с отсутствием четкого законодательного регулирования. Некоторые эксперты отмечают отсутствие в тексте ГрК РФ термина «градостроительное проектирование», высказывая рекомендации о необходимости уточнения этого понятия в законе.¹³⁰

Исходя из системного анализа норм ГрК заключаем, что МНГП чаще всего применяются в следующих случаях:

1. При подготовке градостроительной документации, а также внесении в нее изменений (к такой документации относятся генпланы, правила землепользования, документации по планировке (ДПТ));
2. При согласовании местными властями документов терпланирования, а также проведении проверки ДПТ.

Таким образом, в регулировании градостроительной деятельности МНГП играют значительную роль.

¹²⁹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ, ч.4 ст.29.2

¹³⁰ Шинкевич Д., Проблемы правового регулирования местных нормативов градостроительного проектирования, // Государственная власть и местное самоуправление, № 2, 2011

Заключение

Действующее градостроительное законодательство сегодня предлагает муниципальным образованиям различные инструменты для осуществления грамотного регулирования градостроительных вопросов, важнейшими из которых являются утверждение документов территориального планирования (генеральных планов), правил землепользования, местных нормативов градостроительного проектирования, документации по планировке.

Градостроительный кодекс и правовые акты смежного законодательства содержат определенные терминологические проблемы, которые еще предстоит решить законодателю. Наиболее ярко проявляется взаимосвязь земельного и градостроительного законодательства. Выявлены вопросы, по которым градостроительное и земельное законодательство оперирует различными терминами для определения одинаковых по сути объектов, в числе которых вопросы определения разрешенного использования земельных участков, территорий общего пользования и другие.

Содержание понятия градостроительной деятельности раскрывается через принципы законодательства о градостроительной деятельности, при этом главной ее целью является развитие территории.

Одной из характерных особенностей общественных отношений в градостроительной сфере является исключение противоречий между субъектами при соблюдении максимально возможного баланса интересов всех заинтересованных групп – населения, инвесторов, застройщиков. При этом органы местного самоуправления в качестве субъекта градостроительной деятельности обладают особым статусом, и, как следствие, соответствующими полномочиями.

При осуществлении деятельности по разработке и утверждению градостроительной документации местным органам власти необходимо

учитывать интересы всех субъектов градостроительной деятельности. Ответственность местных властей при принятии такой документации чрезвычайно высока, так как указанные решения непосредственно влияют на правовой режим земельных участков.

Повысить качество местного управления, а также расширить возможности населения в градостроительной сфере потенциально способна система участия граждан в обсуждениях градостроительных проектов, но в настоящее время большинством муниципалитетов не используются новые возможности, предоставленные законодателем.

Исходя из того, что градостроительная деятельность характеризуется не только законодательно закрепленными понятиями, но и иными видами деятельности, прямо законодателем к градостроительству не отнесенными, можно говорить о комплексности и системности градостроительной деятельности и даже о выделении отдельной отрасли права - градостроительной.

В рамках настоящего исследования выполнены следующие задачи:

- изучены основы правового регулирования по теме исследования, проведен анализ российского законодательства, регулирующего градостроительную деятельность;
- проведен анализ правоотношений в градостроительной сфере, изучены особенности правового статуса субъектов градостроительной деятельности, в числе которых ОМС;
- изучен и обобщен опыт ОМС в области граддеятельности, включая практику рассмотрения предложений о внесении изменений в правила землепользования, организации публичных слушаний или общественных обсуждений;
- проведен анализ судебной практики в отношении вопросов, связанных с разработкой и утверждением градостроительной документации,

а также учета результатов публичных слушаний при принятии решений местными властями.

На основе анализа правового регулирования, российского законодательства, регулирующего градостроительную деятельность, изучения особенностей правового статуса субъектов градостроительной деятельности, обобщения опыта ОМС в области градостроительной деятельности, автором настоящего исследования сформулированы следующие предложения по совершенствованию норм градостроительного законодательства:

1. Предложено включить в число субъектов градостроительной деятельности категорию «объединение граждан», учитывая то, что законодатель неоднократно оперирует этим понятием, описывая правоотношения в области градостроительной деятельности;

2. Предложены изменения в часть четвертую статьи сорок шестой ГрК РФ с целью определения последовательности действий ОМС в процессе утверждения документации по планировке, а именно согласование документации до вынесения её на рассмотрение общественности;

3. Предложено уточнить понятие «территория» применительно к градостроительному законодательству;

4. Предложено ввести единую терминологию для закрепленных в ГрК РФ и ЗК РФ понятий «территория общего пользования», «земли общего пользования», а также понятий «зонирование территории» и «градостроительное зонирование», взяв за основы терминологию, применяемую в градостроительном законодательстве.

5. Предложено внести изменение в пункт двенадцатый статьи первой ГрК РФ, изложив в новой редакции определение территорий общего пользования с целью устранения разночтений в вопросе их организации.

В заключение следует еще раз отметить, что в современных условиях ОМС, реализуя свои полномочия в области градостроительной деятельности,

должны быть готовы к изменениям и учитывать множество факторов, в том числе преемственность градостроительных решений и относительную гибкость для того, чтобы соблюсти баланс интересов городского сообщества и инвесторов, используя грамотный подход к разработке и утверждению документации с обязательным соблюдением правовых норм.

Список используемой литературы

1. Книги

1. Боголюбов С.А., Болтанова Е.С., Выпханова Г.В. и др. Правовое обеспечение благоприятной окружающей среды в городах: научно-практическое пособие (отв. редактор Н.В. Кичигин). - "Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ", 2013 г. Доступ из системы ГАРАНТ
2. Гринев В.П., Правовое регулирование градостроительной деятельности. (ГроссМедиа, 2006), доступ из КонсультантПлюс.
3. Мещерякова С.В., Пирожкова И.Г., Фролов С.А., Градостроительное право: история и современность, Тамбов, Издательство ФГБОУ ВПО «ТГТУ», 2016
4. Мозалевский А.И., Правовое регулирование градостроительной деятельности. –М.Н: ГроссМедиаФерлаг: РОСБУХ, 2010. – 304 с. – ISBN 978-5-476-00583-4
5. Мельников Н.Н., Амелин Р.В., Борисов А.А., Воробьев Н.И., Воробьева Л.В., Иванов А.В., Майборода В.А., Макаров О.В., Начичко Ж.А., Поваров Ю.С., Беляев М.А., Гемпик Е.А., Калинин А.А., Коновальчикова С.С., Котухов С.А., Султанов Р.С. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. №190-ФЗ (издание второе, исправленное и дополненное). - Специально для системы ГАРАНТ, 2018. Электронный ресурс <http://www.garant.ru>
6. Ожегов С.И., Толковый словарь русского языка, Электронный ресурс:<http://slovarozhegova.ru/>
7. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е., Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации: Ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности. Фонд «Институт экономики города». – М.: Издательство «Экзамен», 2008. -525с.
8. Darrin Brunner, Viviana Kaminski, Urban Studies and Sprawl (Concepts. Elements &Issues). Revised Edition: 2016. Электронный ресурс <https://www.pdfdrive.com>.

2. Нормативные правовые акты

9. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 №74-ФЗ
10. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 №60-ФЗ
11. Градостроительный кодекс города Москвы, Закон города Москвы от 25 июня 2008 года №28
12. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 07.05.1998 №73-ФЗ, доступ из правовой системы Консультант-плюс

13. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс»
14. Закон Самарской области от 12 июля 2006 года №90-ГД «О градостроительной деятельности на территории Самарской области»
15. Закон Самарской области от 29.12.2014 №134-ГД «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти Самарской области в сферах градостроительной деятельности и рекламы на территории Самарской области»
16. Земельный кодекс Российской Федерации, доступ из правовой системы Консультант-плюс
17. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993). Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс»
18. Письмо министерства экономического развития Российской Федерации от 11.12.2018 №19-12396-ВС/18 «О направленной позиции».
19. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 4 октября 2016 г. №Ф04-26160/15 по делу №А46-6804/2014
20. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 25 июля 2017 г. №Ф08-4705/17 по делу №А32-29749/2016
21. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 18 ноября 2015 г. №Ф10-3988/15 по делу №А54-6605/2014
22. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 09.06.2003 №135 «О введении в действие Санитарных правил и нормативов - СанПиН 2.1.8./2.2.4.1383-03» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 18.06.2003 №4710)
23. Постановление Правительства РФ от 03.03.2018 №222 «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон»
24. Постановление Правительства РФ от 05.05.2014 №405 «Об установлении запретных и иных зон с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны»
25. Постановление Правительства РФ от 06.09.2012 №884 «Об установлении охранных зон для гидроэнергетических объектов»
26. Постановление Правительства РФ от 06.10.2008 №743 «Об утверждении Правил установления рыбоохранных зон»
27. Постановление Правительства РФ от 08.09.2017 №1083 "Об утверждении Правил охраны магистральных газопроводов и о внесении изменений в Положение о представлении в федеральный орган исполнительной власти (его территориальные органы), уполномоченный Правительством Российской Федерации на осуществление государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав, ведение Единого

государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления дополнительных сведений, воспроизводимых на публичных кадастровых картах»

28. Постановление Правительства РФ от 09.06.1995 №578 «Об утверждении Правил охраны линий и сооружений связи Российской Федерации»

29. Постановление Правительства РФ от 10.01.2009 №17 «Об утверждении Правил установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов»

30. Постановление Правительства РФ от 12.10.2006 №611 «О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог»

31. Постановление Правительства РФ от 12.10.2016 №1037 «Об утверждении Правил установления охранных зон пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 7 октября 1996 г. №1170»

32. Постановление Правительства РФ от 19.02.2015 №138 «Об утверждении Правил создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон»

33. Постановление Правительства РФ от 20.06.2006 №384 «Об утверждении Правил определения границ зон охраняемых объектов и согласования градостроительных регламентов для таких зон»

34. Постановление Правительства РФ от 24.02.2009 №160 «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон»

35. Постановление Правительства РФ от 26.06.2017 №749 «Об утверждении Правил определения зоны безопасности с особым правовым режимом объекта использования атомной энергии и Правил обеспечения особого правового режима зоны безопасности с особым правовым режимом объекта использования атомной энергии»

36. Постановление Правительства РФ от 27.08.1999 №972 «Об утверждении Положения о создании охранных зон стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей природной среды, ее загрязнением»

37. Постановление Правительства Самарской области от 09.12.2015 N 822 (ред. от 01.08.2018) "Об утверждении государственной программы Самарской области "Развитие инфраструктуры градостроительной деятельности на территории Самарской области" на 2016 - 2019 годы"

38. Постановление Правительства Самарской области от 27.08.2015 №534 "О государственной информационной системе Самарской области "Система управления градостроительной деятельностью и развитием территорий Самарской области"

39. Постановление Правительства Самарской области от 29.04.2008 №110 "Об утверждении Правил установления причин нарушения законодательства о градостроительной деятельности на территории Самарской области"

40. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 15 декабря 2011 г. №Ф04-6597/11 по делу №А70-6952/2011

41. Правила охраны магистральных трубопроводов, утв. Минтопэнерго РФ 29.04.1992, Постановлением Госгортехнадзора РФ от 22.04.1992 №9

42. Приказ министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Самарской области от 25 декабря 2008 года №496-п «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Самарской области»

43. Приказ министерства строительства Самарской области от 14.07.2016 №68-п «Об утверждении Порядка осуществления государственного контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности министерством строительства Самарской области»

44. Приказ Минрегиона РФ от 26.05.2011 №244 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов»

45. Приказ Минстроя РФ от 17.08.1992 №197 «О типовых правилах охраны коммунальных тепловых сетей»

46. Федеральный закон от 21.07.2014 №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»

47. Федеральный закон от 29.12.2017 №455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

48. Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» от 13.07.2015 №218-ФЗ

49. Федеральный закон от 01.05.1999 №94-ФЗ «Об охране озера Байкал»

50. Федеральный закон от 03.08.2018 №342-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

51. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», доступ из правовой системы Консультант-плюс

52. Федеральный закон от 08.11.2007 №257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
53. Федеральный закон от 10.01.2003 №17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»
54. Федеральный закон от 14.03.1995 №33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»
55. Федеральный закон от 19.07.1998 №113-ФЗ «О гидрометеорологической службе»
56. Федеральный закон от 20.12.2004 №166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»
57. Федеральный закон от 21.11.1995 №170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»
58. Федеральный закон от 21.12.2004 №172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»
59. Федеральный закон от 23.02.1995 №26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»
60. Федеральный закон от 25.06.2002 №73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»
61. Федеральный закон от 27.05.1996 №57-ФЗ «О государственной охране»
62. Федеральный закон от 30.03.1999 №52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»
63. Федеральный закон от 30.12.2015 №431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
64. Федеральный закон от 31.03.1999 №69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»
65. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 №44-ФЗ
66. Федеральный закон от 03.08.2018 №341-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов»
67. Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 №44-ФЗ

3. Региональные правовые акты

68. Приказ министерства строительства Самарской области от 14.07.2016 №68-п «Об утверждении Порядка осуществления

государственного контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности министерством строительства Самарской области»

69. Постановление Правительства Самарской области от 29.04.2008 №110 «Об утверждении Правил установления причин нарушения законодательства о градостроительной деятельности на территории Самарской области»

70. Постановление Правительства Самарской области от 27.08.2015 №534 «О государственной информационной системе Самарской области «Система управления градостроительной деятельностью и развитием территорий Самарской области»

71. Постановление Правительства Самарской области от 09.12.2015 №822 «Об утверждении государственной программы Самарской области «Развитие инфраструктуры градостроительной деятельности на территории Самарской области" на 2016 - 2019 годы»

72. Закон Самарской области от 29.12.2014 №134-ГД «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти Самарской области в сферах градостроительной деятельности и рекламы на территории Самарской области»

73. Приказ министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Самарской области от 25 декабря 2008 года №496-п «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Самарской области»

74. Закон Самарской области от 12 июля 2006 года №90-ГД «О градостроительной деятельности на территории Самарской области»

4. Муниципальные правовые акты

75. Постановление Администрации города Перми от 19.12.2018 №1002 «Об отклонении предложения о внесении изменений в Правила землепользования и застройки города Перми, утвержденные решением Пермской городской Думы от 26.06.2007 №145»

76. Постановление администрации города Тюмени от 13 июля 2015 года №159-пк «Об утверждении Порядка подготовки документации по планировке территории применительно к территории городского округа город Тюмень»

77. Постановление мэра города Астрахани от 30.01.2009 №244-м «Об утверждении Положения о порядке подготовки документации по планировке территорий муниципального образования "Город Астрахань»

78. Постановление администрации города Тюмени от 13 июля 2015 года №159-пк «Об утверждении Порядка подготовки документации по планировке территории применительно к территории городского округа город Тюмень»

79. Постановление администрации города Перми от 3 мая 2018 года №267 «Об утверждении Порядка подготовки и утверждения документации по планировке территории и признании утратившими силу отдельных постановлений администрации города Перми»

80. Решение Совета депутатов города Новосибирска от 24 мая 2017 года №411 «О Порядке подготовки документации по планировке территории и признании утратившими силу отдельных решений Совета депутатов города Новосибирска»

81. Решение Воронежской городской Думы от 8 июля 2011 года №501-III «О порядке подготовки документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решений органов местного самоуправления городского округа город Воронеж»

82. Решение Волгоградской городской Думы от 21 декабря 2018 года №5/117 «Об утверждении Порядка подготовки документации по планировке территории городского округа город-герой Волгоград и Порядка принятия решения об утверждении документации по планировке территории городского округа город-герой Волгоград»

83. Постановление администрации города Барнаула от 08.05.2018 №823 «Об утверждении порядка подготовки и утверждения документации по планировке территории»

84. Постановление администрации городского округа Тольятти от 31.05.2018г. №1645-п/1 «Об утверждении Порядка подготовки и утверждения документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решений органов местного самоуправления городского округа Тольятти, и принятия решения об утверждении документации по планировке территории в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации»

85. Решение Волгоградской городской Думы от 21.02.2007 №41/1011 «О Положении о порядке организации и проведения общественных обсуждений или публичных слушаний в городском округе город-герой Волгоград», доступ с портала АО «Кодекс»

86. Решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 02.10.2018 года №588, «О принятии Положения об организации и проведении публичных слушаний в городе Ростове-на-Дону по вопросам градостроительной деятельности», доступ с портала АО «Кодекс»

87. Решение Совета городского округа г.Уфа республики Башкортостан от 27.06.2018 года №28/5 «Об утверждении Положения об организации и проведении общественных обсуждений в сфере градостроительной деятельности на территории городского округа город Уфа Республики Башкортостан», доступ с портала АО «Кодекс»

88. Решение Казанской городской Думы от 06.06.2018 №7-27 «О порядке организации и проведения публичных слушаний и общественных обсуждений в городе Казани», доступ с портала АО «Кодекс»

89. Решение Оренбургского городского совета от 25.04.2011 №119 «Об утверждении Положения о публичных слушаниях на территории

муниципального образования «город Оренбург», доступ с портала АО «Кодекс»

90. Решение Пензенской городской Думы от 30.09.2005 №202-14/4 «Об утверждении Положения «О публичных слушаниях в городе Пензе» (с изменениями на 31 августа 2018 года), доступ с портала АО «Кодекс»

91. Решение Думы городского округа Самара от 31.05.2018 года №316 «Об утверждении Положения «О порядке организации и проведения общественных обсуждений, публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности в городском округе Самара», доступ с портала АО «Кодекс»

92. Решение Думы городского округа Тольятти от 20.06.2018г. №1778 «О Положении об организации и проведении общественных обсуждений или публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности на территории городского округа Тольятти»

93. Решение Саратовской городской Думы от 19.07.2018 №37-289 «Об общественных обсуждениях в муниципальном образовании «Город Саратов», доступ с портала АО «Кодекс»

94. Решение Ульяновской городской Думы от 27.06.2018 года №93 «Об утверждении Положения об общественных обсуждениях по вопросам градостроительной деятельности», доступ с портала АО «Кодекс»

95. Решение Екатеринбургской городской Думы от 19.06.2018 №22/83 «Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа - муниципального образования «город Екатеринбург»

96. Решение Тюменской городской Думы от 30.10.2008 №154 «О Правилах землепользования и застройки города Тюмени» (с изменениями на 20 июня 2018 года), доступ с портала АО «Кодекс»

97. Решение Челябинской городской Думы от 27.08.2013 №44/17 «Об утверждении Положения об организации и проведении публичных слушаний по вопросам землепользования и застройки города Челябинска» (с изменениями на 29 мая 2018 года), доступ с портала АО «Кодекс»

98. Решение Челябинской городской Думы от 22.10.2013 №45/29 «Об организации и проведении публичных слушаний и общественных обсуждений в городе Челябинске» (с изменениями на: 29.05.2018), доступ с портала АО «Кодекс»

99. Решение Барнаульской городской Думы от 30.03.2018 №96 «Об утверждении Положения об организации и проведении публичных слушаний, общественных обсуждений по вопросам градостроительной деятельности в городе Барнауле», доступ с портала АО «Кодекс»

100. Решение Красноярского городского Совета депутатов от 19.05.2005 №6-88 «Об утверждении Положения об организации и проведении публичных слушаний по проектам в области градостроительной деятельности в городе Красноярске» (с изменениями на 13 июня 2018 года), доступ с портала АО «Кодекс»

101. Постановление Кемеровского городского Совета народных депутатов от 28.10.2005 №276 «О порядке организации и проведения

публичных слушаний в городе Кемерово» (с изменениями на 1 июня 2018 года)

102. Решение Новокузнецкого городского Совета народных депутатов от 29.10.2018 №14/120 «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения общественных обсуждений или публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности на территории Новокузнецкого городского округа»

103. Решение Омского городского Совета от 20.07.2005 №272 «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в городе Омске», доступ с портала АО «Кодекс»

104. Решение Думы города Томска от 19.06.2018 №853 «Об утверждении Положения об организации и проведении общественных обсуждений и публичных слушаний по проектам муниципальных правовых актов муниципального образования «Город Томск», связанных с осуществлением градостроительной деятельности», доступ с портала АО «Кодекс»

105. Решение Думы города Владивостока от 09.07.2008 №34-МПА «Положение о порядке проведения публичных слушаний в городе Владивостоке» (с изменениями на 6 августа 2018 года), доступ с портала АО «Кодекс»

106. Решение Хабаровской городской Думы от 22.11.2005 №181 «Об утверждении Положения о публичных слушаниях в городском округе «Город Хабаровск», доступ с портала АО «Кодекс»

5. Судебная практика

107. Определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. №931-О-О «По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге»

108. Определение Верховного Суда РФ от 23.03.2017 №310-КГ17-1441 по делу №А68-2912/2016

109. Определение Верховного Суда РФ от 17.07.2018 №32-КГ18-8

110. Определение Верховного Суда РФ от 11.08.2015 №4-КГ15-36

111. Апелляционное определение СК по гражданским делам Верховного Суда Республики Татарстан от 22 мая 2017 г. по делу №33-8000/2017

112. Апелляционное определение Верховного суда №№51-АПП7-11 от 24 августа 2017

113. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 27.06.2018 №51-АПГ18-6

114. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 4 октября 2016 г. N Ф04-26160/15 по делу №А46-6804/2014

115. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 25 июля 2017 г. №Ф08-4705/17 по делу №А32-29749/2016
116. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 15 декабря 2011 г. №Ф04-6597/11 по делу №А70-6952/2011
117. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 18 ноября 2015 г. №Ф10-3988/15 по делу №А54-6605/2014
118. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 27 ноября 2015 г. по делу №А41-12292/15
119. Апелляционное определение СК по административным делам Новгородского областного суда от 19 апреля 2017 г. по делу №33а-769/2017
120. Апелляционное определение СК по административным делам Пермского краевого суда от 13 ноября 2017 г. по делу №33а-12442/2017
121. Апелляционное определение СК по административным делам Саратовского областного суда от 06 июля 2017 г. по делу №33а-4681/2017
122. Апелляционное определение СК по административным делам Оренбургского областного суда от 22 сентября 2016 г. по делу №33а-7490/2016
123. Апелляционное определение СК по административным делам Ярославского областного суда от 24 мая 2016 г. по делу №33а-3706/2016
124. Апелляционное определение СК по административным делам Брянского областного суда от 02 февраля 2016 г. по делу №33а-408/2016
125. Апелляционное определение СК по административным делам Хабаровского краевого суда от 25 мая 2016 г. по делу №33а-3973/2016
126. Апелляционное определение СК по гражданским делам Краснодарского краевого суда от 22 марта 2016 г. по делу №33-4530/2016
127. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 4 октября 2016 г. №Ф03-4242/16 по делу №А73-1411/2016
128. Апелляционное определение СК по административным делам Пермского краевого суда от 13 ноября 2017 г. по делу №33а-12442/2017
129. Апелляционное определение СК по административным делам Саратовского областного суда от 06 июля 2017 г. по делу №33а-4681/2017
130. Апелляционное определение СК по административным делам Новгородского областного суда от 19 апреля 2017 г. по делу №33а-769/2017
131. Апелляционное определение СК по административным делам Омского областного суда от 05 октября 2016 г. по делу №33а-9889/2016
132. Апелляционное определение СК по административным делам Хабаровского краевого суда от 25 мая 2016 г. по делу №33а-3973/2016
133. Апелляционное определение СК по административным делам Ярославского областного суда от 24 мая 2016 г. по делу №33а-3706/2016
134. Апелляционное определение СК по административным делам Брянского областного суда от 02 февраля 2016 г. по делу N 33а-408/2016)
135. Решение от 13 января 2016 года по делу № 2а-1301/2016,2а-7092/2015, Принято Ленинским районным судом г. Перми (Пермский край)

Бевзенко Р., Новая жизнь публичных сервитутов// Доступ из СПС «Консультант плюс»

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

150. Медведев И.Р. Общественные обсуждения градостроительных проектов в свете закона №455-ФЗ. //Закон, №3, март 2018 г., доступ из системы ГАРАНТ.РУ

151. Помазанский А.Е. Роль институтов прямой демократии в обеспечении контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления // Журнал российского права. – 2013, №8

152. Сафарова М.Д. Практика применения института публичных слушаний в градорегулировании. //Имущественные отношения в Российской Федерации, №9, 10, сентябрь, октябрь 2015 г.)

153. Темников М.В., Градостроительная деятельность – анализ законодательно закрепленного понятия. //Пробелы в российском законодательстве, №4, 2011г.

154. Шепелев В.В., Несовершенство понятия «Градостроительная деятельность», закрепленного в Градостроительном кодексе Российской Федерации, // Вестник Пермского Университета, выпуск 1 (3), 2009, с.142-148

155. Шепелев В.В. Непосредственное участие местного населения в принятии документов территориального планирования - конституционное право на реализацию местного самоуправления. //Вестник Пермского университета. Юридические науки, выпуск 4, октябрь-декабрь 2010 г.

156. Шинкевич Д., Проблемы правового регулирования местных нормативов градостроительного проектирования, // Государственная власть и местное самоуправление, № 2, 2011

157. "Юридический справочник застройщика" (2-е издание, исправленное и дополненное) (под общ.ред. Д.С. Некрестьянова) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2017)

158. Berke P. et al. Urban land use planning//Urbana: University of Illinois Press, 2006. v. 5th edition, Электронныйресурс<https://www.pdfdrive.com>

159. Benjamin Stelzle, Jörg Rainer Noennig. A Database for Participation Methods in Urban Development// Procedia Computer Science, v. 112, 2017

160. Ioannis A. Pissourios. Survey methodologies of urban land uses: An oddment of the past, or a gap in contemporary planning theory?//Land Use Policy, April 2019, Электронный ресурс <https://www.sciencedirect.com>

161. Selyutina L.G., Bondar O.Y., Magomedragimov M.R. Actual aspects of the integrated approach to urban areas development // Paradigmata poznani. 2016. №1. Электронный ресурс <https://www.pdfdrive.com>.

7.Справочные материалы

162. Федеральная служба государственной статистики, тома официальной публикации итогов Всероссийской переписи населения 2010. Том 1. Численность и размещение населения. http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm

(дата обращения 01.12.2018 года)

163. Письмо министерства экономического развития Российской Федерации от 11.12.2018 №19-12396-ВС/18 «О направленной позиции».

8. Электронные ресурсы

164. Официальный портал Администрации города Омска, <http://admomsk.ru/web/guest/main>

165. Официальный сайт администрации г.Пермь, <http://www.gorodperm.ru/>

166. Сайт департамента строительства и архитектуры мэрии города Новосибирска, <http://dsa.novo-sibirsk.ru/ru/site/1305.html>

167. Официальный сайт администрации г.о. Воронеж, <http://www.voronezh-city.ru/>

168. Официальный портал администрации г.о. Тольятти <http://portal.tgl.ru/>

169. Официальный портал Думы г.о. Тольятти <http://dumatlt.ru/>

170. Информационный портал г.Екатеринбург <https://екатеринбург.рф>

171. Комитет градостроительства и земельных ресурсов администрации города Новокузнецк <http://kgzrnk.ru/>

172. Портал правовой и нормативно-технической документации АО «Кодекс» <http://docs.cntd.ru/>

173. Портал справочно-правовой системы «Консультант плюс» <http://www.consultant.ru/>

174. Информационно-правовой портал «Гарант» <http://www.garant.ru/>