

## Изменение значения документации по планировке территории

Научный руководитель – Нарышева Наталья Германовна

*Вещев Максим Андреевич*

*Студент (магистр)*

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Юридический факультет, Кафедра экологического и земельного права, Москва, Россия

*E-mail: maxim.vesheff@yandex.ru*

Система современной градостроительной деятельности построена на выделении отдельных элементов, каждый из которых ознаменован самостоятельным документом, имеющим собственное значение. Содержание указанных документов разграничено между собой в связи с различным назначением. Вместе с тем в отдельных случаях документация по планировке территории приобретает не свойственное ей значение.

Классическое значение планировки территории заключается в конкретизации планов публичной власти по развитию территории, выраженных в документах территориального планирования и градостроительного зонирования. Так, исследователи выделяют значение планировки территории в «подготовке «плоских чертежей» в контексте планов как намерений власти» [Трутнев 2008: 178]. Находясь на стыке градостроительного и архитектурно-строительного проектирования, документация по планировке территории учитывает «существующие юридические факты в виде существующих границ» и «обеспечивает создание новых юридических фактов» [Трутнев 2019: 417, 418]. Иными словами, посредством документации по планировке территории публичная власть выделяет элементы планировочной структуры («большие земельные участки» [Трутнев 2008: 181]), определяет границы земельных участков, зоны планируемого размещения объектов, характеристики и параметры планируемого развития территории. При этом такая работа согласно ч. 4 ст. 41.1 Градостроительного кодекса РФ ведется органами публичной власти с учетом, в частности, территориального планирования и градостроительного зонирования, определяющих категорию земель и виды разрешенного использования как основополагающие элементы правового режима земель [Бандорин 2015: 47; Нарышева 2015: 18], не перекладывая их значение на документацию по планировке территории.

Вместе с тем законодатель для решения отдельных приоритетных государственных задач вынужден создавать некие преференциальные режимы, тем самым, в частности, расширяя значение документации по планировке территории за счет иных документов градостроительного проектирования, что повышает ее роль в определении правового режима земель. Первоначально «повышенное» значение проекта планировки территории было предусмотрено в качестве переходных положений Федеральным законом о введении в действие Градостроительного кодекса РФ. Вид разрешенного использования мог определяться на основании проекта планировки в том случае, если в муниципальном образовании не были утверждены правила землепользования и застройки. Такая правовая конструкция также имела субсидиарное значение, то есть применялась при признании документов градостроительного зонирования недействующими (Определение Верховного Суда РФ от 22.12.2014 № 307-КГ14-7049 по делу № А56-42679/2013, Определение Верховного Суда РФ от 03.03.2015 № 307-ЭС15-966 по делу № А56-6107/2014). Однако еще в переходный период указанная конструкция была распространена на отдельные территории на постоянной основе.

Так, рассматриваемый правовой инструмент содержится в положениях федеральных законов об олимпиаде, о чемпионате мира по футболу, о форуме АТЭС. Несмотря на то,

что указанное законодательство содержит не переходные положения, а замену общему правилу [Бандорин 2011: 126], так или иначе положения рассматриваемых федеральных законов носят временный характер - связаны с проведением тех или иных мероприятий, ограниченных во времени. Вместе с тем это позволило законодателю провести апробацию указанного правового инструмента и распространить его действие на федеральные законы, не имеющие временного характера - федеральные законы об инновационных научно-технологических центрах, о территориях опережающего развития. Более того, последний позволяет на основании документации по планировке территории определять даже категорию земель.

Особо стоит отметить, что процедура принятия документации по планировке территории в указанных случаях изменена - принимается управляющей компанией или специальным органом государственной власти без проведения публичных слушаний или общественных обсуждений, что по существу искажает баланс частных и публичных интересов в пользу таких специальных органов, позволяет устанавливать правовой режим земельных участков в зависимости от индивидуальных особенностей экономических отношений в каждом отдельном случае. Очевидно, что законодатель производит взвешивание интересов и отдает приоритет некоторым экономическим отношениям, пренебрегая системным и устойчивым развитием территорий посредством градостроительного зонирования. Такой подход, с точки зрения градостроительного права, представляется противоречивым [Бандорин 2011: 126], влекущим потенциально негативные последствия в долгосрочной перспективе.

Вместе с тем представляется возможным достижение некоего положительного экономического эффекта и без пренебрежения системным и устойчивым развитием территории. Так, федеральный закон о Сколково предусматривает проведение управляющей компанией градостроительного зонирования на территории инновационного центра. Как отмечается в литературе, принятие правил землепользования и застройки обеспечивает «опубликование четких и понятных «правил игры» посредством единого документа», не зависящих от произвольного мнения уполномоченного чиновника применительно к отдельному объекту [Трутнев 2010: 130].

Таким образом, представляется возможным пересмотреть повышающееся значение документации по планировке территории.

### Источники и литература

- 1) Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков. Дисс. канд. юрид. наук. М., 2011/
- 2) Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков: проблемы понимания сущности определения // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 12. С. 46-53.
- 3) Нарышева Н.Г. Юридическое значение деления земель на категории по целевому назначению // Экологическое право. 2015. № 6. С. 12 - 18.
- 4) Трутнев Э.К. Градорегулирование: Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок. М., 2019.
- 5) Трутнев Э.К. и др. Градорегулирование: Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. М., 2008.
- 6) Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М., 2010.