

УДК 349.41

## Правовое значение градостроительного плана земельного участка для обеспечения прав и законных интересов заинтересованных лиц

**Тимофеева Ольга Владимировна**

Начальник правового управления,  
Санкт-Петербургское государственное казенное учреждение  
Научно-исследовательский и проектный центр Генерального плана Санкт-Петербурга,  
191023, Российская Федерация, Санкт-Петербург, ул. Зодчего Росси, 1-3;  
e-mail: kimlel@mail.ru

### Аннотация

Автором настоящей статьи проведен системный анализ законодательства и судебной практики с целью определения юридической значимости градостроительного плана земельного участка для заинтересованных лиц, не являющихся правообладателями соответствующих земельных участков. Автором делается вывод о том, что получение данного документа предваряет осуществление деятельности по проектированию, строительству, реконструкции объектов капитального строительства в границах земельного участка, ознакомление с его содержанием является неременным условием для эффективного вложения средств заинтересованных лиц, ограждает от необоснованных юридических рисков. Также автор оценивает с юридической точки зрения последствия внесения изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 03.07.2016 № 373-ФЗ в части правового статуса градостроительного плана земельного участка, проводит сопоставление норм права и судебной практики, имевших место до внесения указанных изменений, с действующими правовыми нормами в части влияния на правовое положение заинтересованных лиц. Автором предлагается осуществление защиты прав и законных интересов заинтересованных лиц посредством истребования градостроительной документации у уполномоченных органов власти на основании комплекса иных нормативных правовых актов, в том числе в сфере информации.

### Для цитирования в научных исследованиях

Тимофеева О.В. Правовое значение градостроительного плана земельного участка для обеспечения прав и законных интересов заинтересованных лиц // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 2А. С. 134-140.

### Ключевые слова

Градостроительное законодательство, информационная система обеспечения градостроительной деятельности, земельные участки, заинтересованные лица, законные интересы, градостроительный план.

## Введение

Правовая определенность в статусе заинтересованных лиц, не являющихся правообладателями земельных участков, в сфере градостроительной деятельности представляется особо значимым фактором экономического, экологического и социального развития соответствующих территорий<sup>1</sup>.

При этом степень юридической защиты их прав и законных интересов зависит не только от круга полномочий на этапе принятия соответствующих градостроительных решений и утверждения градостроительной документации. Реализовав свои права или потерпев поражение в вопросах оказания влияния на содержание таких актов<sup>2</sup>, в дальнейшем заинтересованные лица сталкиваются с вопросами получения информации по уже конкретным земельным участкам, составляющим предмет их непосредственного интереса.

С учетом отсутствия законодательного понятия заинтересованных лиц, к их числу представляется возможным отнести самый широкий перечень лиц, в том числе инвесторов (девелоперов), не имеющих зарегистрированных прав на конкретный земельный участок, правообладателей смежных земельных участков, а также иных земельных участков, для которых характер использования той или иной территории имеет юридическое, экономическое или иное значение.

## Основная часть

Как следует из ч. 1 и 2 ст. 57.3 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) градостроительный план земельного участка выдается в целях обеспечения субъектов градостроительной деятельности информацией, необходимой для архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства в границах земельного участка.

Источниками информации для подготовки градостроительного плана земельного участка являются документы территориального планирования и градостроительного зонирования, нормативы градостроительного проектирования, документация по планировке территории, сведения, содержащиеся в государственном кадастре недвижимости, федеральной государственной информационной системе территориального планирования, информационной системе обеспечения градостроительной деятельности, а также технические условия подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения.

Указанная информация, как справедливо подчеркивается судебными инстанциями (см. Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 07.02.2018 № 07-АП-11681/2017 по делу № А03-13533/2017), обеспечивает предоставление заинтересованному лицу всех сведений, необходимых для архитектурно-строительного проектирования, строительства,

---

<sup>1</sup> Подробнее см. Тимофеева О.В. О некоторых теоретических вопросах правового статуса заинтересованных лиц в градостроительном законодательстве// Евразийский юридический журнал, № 2 (118) 2018, с. 129-131

<sup>2</sup> Подробнее см. Тимофеева О.В. Обеспечение прав и законных интересов заинтересованных лиц при принятии решений об осуществлении деятельности по комплексному и устойчивому развитию территорий// Правовое регулирование сбалансированного развития территорий: сборник материалов Международных научно-практических конференций «Экологическая политика: векторы сбалансированного развития» и «Правовое обеспечение комплексного развития территорий» - М.: МИИГАиК, 2018. , С. 307-312.

реконструкции объектов капитального строительства в границах земельного участка в соответствии с основными видами разрешенного использования конкретной территориальной зоны, в которую входит такой участок.

Как особо отмечается судами, отказ в выдаче градостроительного плана со всей очевидностью создает непреодолимые препятствия к осуществлению строительства (см. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 02.11.2017 г. № Ф03-3663/2017).

В течение многих лет на законодательном и судебном уровнях последовательно проводилась политика максимального доступа к указанной информации, подчеркивался ее открытый характер и недопустимость ограничения к ней доступа всех заинтересованных лиц.

Более того, согласно части 3 статьи 56 ГрК РФ целью ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (далее – ИСОГД), являющихся одной из информационных основ для подготовки градостроительных планов, является обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц достоверными сведениями, необходимыми для осуществления градостроительной, инвестиционной и иной хозяйственной деятельности, проведения землеустройства.

Согласно части 8 указанной статьи сведения ИСОГД являются открытыми и общедоступными, за исключением сведений, отнесенных федеральными законами к категории ограниченного доступа.

Очевидно, что наличие вышеуказанной важнейшей информации о правовом режиме конкретного земельного участка является необходимым и *предваряющим* условием для подготовки соответствующей проектной документации, создания и расчета рентабельности модели планируемого к созданию объекта капитального строительства.

Также следует особо отметить, что получение сведений о правовом режиме земельного участка, *до момента* приобретения такого объекта недвижимости является обязанностью заинтересованных лиц и неразрывно связано с вопросом последующего распределения выявленных юридических недостатков приобретенного имущества, на что судебные инстанции зачастую сами же и указывают (см. Апелляционное определение Омского областного суда от 01.04.2015 г. по делу № 33-2114/2015).

Не меньшее значение указанная информация в отношении отдельно взятого земельного участка имеет и для правообладателей иных земельных участков (а также лиц, заинтересованных в их приобретении) для оценки юридических, экономических рисков возможного «соседства».

Между тем, проведенная Федеральным законом от 03.07.2016 № 373-ФЗ реформа, направленная на уточнение порядка выдачи, состава и срока действия градостроительных планов земельных участков, фактически обернулась неожиданным и не логичным с точки зрения имевшей место ранее концепции резким ограничением круга лиц, имеющих доступ к такой информации.

Так, в исходной редакции ч. 17 и 18 ст. 46 ГрК РФ правом получения градостроительного плана земельного участка имел широкий круг лиц, обозначенных законодателем как «физическое или юридическое лицо».

Несмотря на ряд недостатков проработки нормативных положений по указанному вопросу, отсутствие четких критериев определения уполномоченных на обращение за выдачей градостроительных планов лиц позволяло, как минимум, в рамках судебных споров отстаивать большому кругу заинтересованных лиц право на получение данной важнейшей

градостроительной информации, носящей, к слову, открытый характер ввиду характера выписки из иных градостроительных документов (например, постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 15.01.2009 по делу № А56-45045/2007, постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 16.10.2008 по делу № А56-24422/2007).

Отказы в выдаче градостроительных планов поддерживались судами в исключительных (и, на мой взгляд, нарушающих сложившуюся практику) случаях, когда некоторые суды приходили к выводу о необходимости исследования по существу вопроса о наличии или отсутствии законного интереса соответствующих лиц (например, постановления Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 28.11.2008 г. по делу № А31-2133/2008-24, Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 25.02.2009 по делу № А56-21068/2008).

Однако с введением Федеральным законом от 03.07.2016 № 373-ФЗ статьи 57.3 ГрК РФ, конкретизирующей ряд существенных аспектов подготовки и выдачи градостроительного плана земельного участка (например, подчеркивающей обязанность уполномоченных органов выдавать данный документ, сроки его выдачи и т.д.), законодателем неожиданно был ограничен круг субъектов, уполномоченных на его получение.

Так, согласно ч. 5 ст. 57.3 ГрК РФ в настоящее время именно **правообладатель** земельного участка вправе обратиться с заявлением о выдаче градостроительного плана в орган местного самоуправления по месту нахождения земельного участка.

Мотивы законодателя при принятии такого решения остались неизвестными и, более того, вызывают обоснованное возмущение как противоречащие проводимой государством политики сокращения административных барьеров в сфере регулирования земельных правоотношений. Заинтересованные лица, не являющиеся правообладателями соответствующих земельных участков, оказались принципиально лишены возможности получения градостроительного плана как систематизированного свода сведений о правовом режиме таких участков (в составе сведений, определяемых ГрК РФ).

Разъяснения на уровне уполномоченных органов государственной власти лишь подкрепляют категоричность данной правовой нормы (см. Письма Минстроя России от 05.07.2017 № 23604-СМ/09, от 11.08.2017 № 28588-ХМ/08).

Вместе с тем, на сегодняшний момент для заинтересованных лиц единственным выходом для получения всей совокупности соответствующей градостроительной информации в отношении соответствующего земельного участка является направление комплекса запросов о предоставлении отдельных сведений из ИСОГД.

Так, согласно пункту 13 Положения об информационном обеспечении градостроительной деятельности, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 09.06.2003 № 363, предоставление сведений, содержащихся в ИСОГД осуществляется на основании в том числе запроса физического или юридического лица, заинтересованного в получении сведений информационной системы.

Детальное обоснование возможности истребования соответствующих сведений как входящих в состав нормативных актов и имеющих открытый характер содержится в ряде судебных актов<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> См. также определение Верховного суда РФ от 08.06.2017 г. № 306-КГ17-5980, постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 27.12.2017 по делу № А33-20894/2017

Например, в постановлении от 15.01.2014 по делу № А57-6631/2013 Федеральный арбитражный суд Поволжского округа апеллирует к положениям ч. 2 ст. 24 и ч.4 ст. 29 Конституции РФ, ст. 8 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», определяя что информация о границах территориальных зон относится к нормативным правовым актам либо является приложениями к нормативным правовым актам.

Также в качестве основания приводится п.26 ч.1 ст. 16, ст. 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ч. 1, 6, 7 ст. 57 ГрК РФ, из которых следует, что целью ведения ИСОГД является обеспечение в том числе физических и юридических лиц достоверными сведениями, необходимыми для осуществления градостроительной, инвестиционной и иной хозяйственной деятельности, проведения землеустройства. Органы местного самоуправления городских округов, органы местного самоуправления муниципальных районов обязаны предоставлять сведения ИСОГД по запросам в том числе физических и юридических лиц.

Между тем, следует отметить, что данный способ получения необходимой для планируемой деятельности информации не является совершенным, существенно уступает процедуре получения градостроительного плана земельного участка, поскольку требует наличия специальных знаний, в том числе юридических, и (или) привлечения специалистов землеустроительного профиля, кадастровых инженеров, иных лиц для проведения комплексного анализа полученного объема информации применительно к конкретному земельному участку.

## Библиография

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации// «Российская газета», № 290, 30.12.2004.
2. Федеральный закон от 03.07.2016 № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // «Российская газета», № 152, 13.07.2016
3. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»// «Российская газета», № 165, 29.07.2006
4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// «Российская газета», № 202, 08.10.2003
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 09.06.2003 № 363 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности»// «Российская газета», № 138, 29.06.2006
6. Письмо Минстроя России от 05.07.2017 № 23604-СМ/09 «О разъяснении некоторых положений градостроительного законодательства Российской Федерации» // «Нормирование, стандартизация и сертификация в строительстве», N 6, 2017
7. Письмо Минстроя России от 11.08.2017 № 28588-ХМ/08 «Разъяснения по вопросам планировки территории»// СПС «КонсультантПлюс»
8. Тимофеева О.В. Обеспечение прав и законных интересов заинтересованных лиц при принятии решений об осуществлении деятельности по комплексному и устойчивому развитию территорий// Правовое регулирование сбалансированного развития территорий: сборник материалов Международных научно-практических конференций «Экологическая политика: векторы сбалансированного развития» и «Правовое обеспечение комплексного развития территорий» - М.: МИИГАиК, 2018. , С. 307-312.
9. Тимофеева О.В. О некоторых теоретических вопросах правового статуса заинтересованных лиц в градостроительном законодательстве// Евразийский юридический журнал, № 2 (118) 2018, с. 129-131.

10. Определение Верховного суда Российской Федерации от 08.06.2017 г. № 306-КГ17-5980 // СПС «КонсультантПлюс»
11. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 27.12.2017 по делу № А33-20894/2017 // СПС «КонсультантПлюс»

## **About some theoretical juridical aspects of concerned person's legal status in urban planning legislation**

**Ol'ga V. Timofeeva**

Head of Legal Department,  
State Research and Design Center of Saint Petersburg Master Plan,  
191023, 1-3 Zodchego Rossi st., Saint Petersburg, Russian Federation;  
e-mail: kimlel@mail.ru

### **Abstract**

The author of this article systematically analyzes the legislation and judicial practice with the aim of defining of judicial value of the urban land plot plan for the concerned persons that are not rightholders of certain land plots. The author makes a conclusion that the receiving of this documents precedes arrangement of planning, construction, reconstruction of real estate within the land plot borders, that it's important to pay attention to its content to avoid legal risks when persons are interested in effective investments. Also the author makes a legal overview of the Federal law issued at 03.07.2016 № 373-FZ that introduces changes at the Urban planning Code of the Russian Federation concerning the legal status of the urban land plot plan, compares the rules of law and judicial practice that took place before these changes with actual rules of law on the subject of their influence on the legal condition of concerned persons. The author suggests to defense legal rights and interests of concerned persons by requiring from public authorities urban planning documents according to the complex of other legal rules, including the information legislation.

### **For citation**

Timofeeva O.V. (2018) *Pravovoe znachenie gradostroitel'nogo plana zemel'nogo uchastka dlja obespechenija prav i zakonnyh interesov zainteresovannyh lic* [About some theoretical juridical aspects of concerned person's legal status in urban planning legislation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (2A), pp. 134-140.

### **Keywords**

Urban planning legislation, the system of urban planning information, land plots, concerned persons, legal interests, urban land plot.

### **References**

1. *Gradostroitel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii* [Urban Development Code of the Russian Federation]// «Rossijskaja gazeta», № 290, 30.12.2004
2. Federal'nyj zakon ot 03.07.2016 № 373-FZ «*O vnesenii izmenenij v Gradostroitel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii, ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v chasti sovershenstvovanija regulirovanija podgotovki, soglasovanija i utverzhdenija dokumentacii po planirovke territorii i obespechenija kompleksnogo i ustojchivogo*

- razvitija territorij i priznanii utrativshimi silu otdel'nyh polozhenij zakonodatel'nyh aktov Rossijskoj Federacii* // «Rossijskaja gazeta» [On Amendments to the Urban Development Code of the Russian Federation, certain legislative acts of the Russian Federation with regard to improving the regulation of preparation, approval and approval of documentation for the planning of the territory and ensuring integrated and sustainable development of territories and recognition as lost force of certain provisions of the legislative acts of the Russian Federation], № 152, 13.07.2016
3. Federal'nyj zakon ot 27 ijulja 2006 g. № 149-FZ «*Ob informacii, informacionnyh tehnologijah i o zashhite informacii*» [On Information, Information Technologies and Information Protection]// «Rossijskaja gazeta», № 165, 29.07.2006
  4. Federal'nyj zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ «*Ob obshhijh principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii*» [On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation]// «Rossijskaja gazeta», № 202, 08.10.2003
  5. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 09.06.2003 № 363 «*Ob informacionnom obespechenii gradostroitel'noj dejatel'nosti*» [On Information Support for Urban Planning]// «Rossijskaja gazeta», № 138, 29.06.2006
  6. Pis'mo Ministroja Rossii ot 05.07.2017 № 23604-SM/09 «*O razjasnenii nekotoryh polozhenij gradostroitel'nogo zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii*» [On clarification of certain provisions of the town-planning legislation of the Russian Federation]// «Normirovanie, standartizacija i sertifikacija v stroitel'stve», N 6, 2017
  7. Pis'mo Ministroja Rossii ot 11.08.2017 № 28588-HM/08 «*Razjasnenija po voprosam planirovki territorii*» [Explanations on the planning of the territory]// SPS «Konsul'tantPljus»
  8. Timofeeva O.V. *Obespechenie prav i zakonnyh interesov zainteresovannyh lic pri prinjatii reshenij ob osushhestvlenii dejatel'nosti po kompleksnomu i ustojchivomu razvitiju territorij* [Ensuring the rights and legitimate interests of stakeholders in making decisions on the implementation of activities for integrated and sustainable development of territories]// Pravovoe regulirovanie sbalansirovannogo razvitija territorij: sbornik materialov Mezhdunarodnyh nauchno-prakticheskijh konferencij «*Jekologicheskaja politika: vektory sbalansirovannogo razvitija*» i «*Pravovoe obespechenie kompleksnogo razvitija territorij*» - M.: MIIGAiK, 2018. , S. 307-312.
  9. Timofeeva O.V. *O nekotoryh teoreticheskijh voprosah pravovogo statusa zainteresovannyh lic v gradostroitel'nom zakonodatel'stve* [On Some Theoretical Questions of the Legal Status of Interested Persons in Town-Planning Legislation]// Evrazijskij juridicheskij zhurnal, № 2 (118) 2018, s. 129-131.
  10. *Opredelenie Verhovnogo suda Rossijskoj Federacii ot 08.06.2017 g.* [The definition of the Supreme Court of the Russian Federation of June 8, 2017] № 306-KG17-5980// SPS «Konsul'tantPljus»
  11. Postanovlenie Tret'ego arbitrazhnogo apelljacionnogo suda ot 27.12.2017 po delu № A33-20894/2017 [Decision of the Third Arbitration Appeal Court of December 27, 2017 in the case No. A33-20894]// SPS «Konsul'tantPljus»