

Дата поступления рукописи в редакцию: 27.02.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 03.04.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-3-148-152

НИКИШОВ Павел Сергеевич,
Аспирант,
Российский государственный университет
правосудия им. В.М. Лебедева, Москва,
e-mail: 17000sk@mail.ru

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА АКТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ: «ГИБРИДНОСТЬ» ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ

Аннотация. Статья посвящена определению правовой природы актов территориального планирования в Российской Федерации. На основе анализа Градостроительного кодекса РФ (ГрК РФ) и актуальной судебной практики Верховного Суда РФ и кассационных судов общей юрисдикции показано, что градостроительная документация (документы территориального планирования, правила землепользования и застройки, документация по планировке территории) формирует иерархически взаимосвязанную систему и обладает неоднородной юридической природой. Обосновывается, что указанные акты в целом обладают признаками нормативности (общеобязательность, неопределенный круг адресатов, многократность применения), что прямо подтверждается разъяснениями Пленума Верховного суда РФ и судебными актами по делам об оспаривании генеральных планов, правил землепользования и застройки (ПЗЗ) и документации по планировке территории. Одновременно выявляются признаки индивидуализации, обусловленные территориальной (объектной) адресностью, закреплением границ зон и параметров застройки применительно к конкретным земельным участкам и кварталам [2]. Делается вывод о «гибридном» характере актов территориального планирования и предлагается концептуализация их как планировочно-регулятивных актов, объединяющих нормотворческую и правоприменительную функции [4]. Формулируются предложения по повышению правовой определенности: «двухслойная» модель содержания, унификация критериев судебного контроля и развитие механизмов защиты добросовестных ожиданий и компенсации убытков.

Ключевые слова: территориальное планирование, градостроительная документация, нормативный правовой акт, индивидуальный правовой акт, генеральный план, схема территориального планирования, правила землепользования и застройки, проект планировки территории, проект межевания территории, правовая определенность, судебное оспаривание.

NIKISHOV Pavel Sergeevich,
Postgraduate student,
Lebedev Russian State University of Justice,
Moscow

THE LEGAL NATURE OF TERRITORIAL PLANNING ACTS: HYBRID CHARACTER OF URBAN PLANNING DOCUMENTS

Annotation. The article examines the legal nature of territorial planning acts in the Russian Federation. Based on the Urban Planning Code and recent case law of the Supreme Court of the Russian Federation and cassation courts, the paper shows that urban planning documents (territorial planning documents, land use and development rules, and territory planning documentation) form a hierarchically interconnected system and have a non-uniform legal nature. It is argued that these acts generally possess regulatory (normative) features-general binding force, an indefinite scope of addressees, and repeated application-explicitly confirmed by Supreme Court explanations and judicial decisions on challenging general plans, zoning rules, and territory planning documentation. At the same time, they contain individualized elements due to spatial (object-based) addressing, delin-

...eation of zones and parameters applicable to specific land plots and districts. The article substantiates the hybrid nature of territorial planning acts and conceptualizes them as planning and regulatory acts combining rule-making and law-application functions. Proposals are made to enhance legal certainty, including a «two-layer» content model, unified standards of judicial review, and mechanisms to protect legitimate expectations and compensate losses.

Key words: territorial planning, urban planning documents, regulatory act, individual act, general plan, territorial planning scheme, land use and development rules, territory planning project, land surveying project, legal certainty, judicial review.

Введение

Акты территориального планирования (далее также - АТП) занимают центральное место в механизме публичного управления пространственным развитием. Они одновременно: (1) задают публичные ориентиры развития территорий и размещения инфраструктуры; (2) формируют юридические режимы использования земли и недвижимости; (3) выступают предпосылкой для выдачи разрешений на строительство и иных административных решений. Поэтому вопрос об их правовой природе имеет прямое прикладное значение: от квалификации АТП как нормативного либо индивидуального акта зависят процессуальные правила оспаривания, пределы судебного контроля, круг лиц, обладающих правом на обращение в суд, и последствия признания акта недействующим.

В доктрине обоснованно отмечается дискуссионность правовой природы градостроительных актов [1]. По мнению П.А. Русаковой, документы территориального планирования характеризуются значительной степенью правовой неопределенности, как и требования к содержанию этих документов, что негативным образом сказывается на общей эффективности достижения поставленных целей социально-экономического развития, а также механизма реализации норм земельного и градостроительного законодательства. При этом российская система градостроительной документации, закрепленная ГрК РФ, строится как последовательная и взаимосвязанная иерархия: документы территориального планирования (гл. 3), документы градостроительного зонирования (гл. 4) и документация по планировке территории (гл. 5). Взаимозависимость этих уровней обуславливает сочетание нормативных и индивидуализированных элементов в каждом документе.

Цель исследования - определить правовую природу АТП через анализ их содержания, функции и судебной квалификации, а также обосновать концепцию «гибридности» как устойчивого свойства градостроительной документации.

Задачи исследования:

Описать систему градостроительной документации по ГрК РФ и показать ее иерархическую связь.

Выделить критерии нормативности и индивидуализации применительно к АТП.

Проанализировать позиции Верховного Суда РФ о нормативном характере генеральных планов, схем территориального планирования, ПЗЗ и документации по планировке территории.

Показать причины сохранения индивидуально-правовых признаков и их правовые последствия.

Сформулировать предложения по повышению правовой определенности АТП.

Методология: формально-юридический метод (анализ норм ГрК РФ и процессуального законодательства), системный и функциональный подходы, анализ судебной практики (Верховный суд РФ, кассационные суды).

Система градостроительной документации по ГрК РФ как иерархическая основа последовательно состоит из: документов территориального планирования (гл. 3 ГрК РФ); документов градостроительного зонирования — правил землепользования и застройки (гл. 4 ГрК РФ); документации по планировке территории (гл. 5 ГрК РФ).

При этом схема территориального планирования муниципального района и генеральный план на муниципальном уровне выступают базой для разработки ПЗЗ и документации по планировке территории. Именно эта взаимосвязанность позволяет рассматривать перечисленные документы в совокупности как акты территориального планирования (далее также — градостроительная документация) в широком смысле — как систему публичных решений, формирующих правовой режим территории.

Документы территориального планирования имеют стратегический и юридически обязательный характер [4] и включают:

- схемы территориального планирования РФ (ст. 10 ГрК РФ);
- схемы территориального планирования субъектов РФ (ст. 13.1, 14 ГрК РФ);
- схемы территориального планирования муниципальных районов и генеральные планы поселений/городских округов/муниципальных округов (ст. 18 ГрК РФ).

Федеральная схема территориального планирования имеет повышенную юридико-управленческую значимость, поскольку:

- фиксирует объекты и земельные участки, связанные с федеральными нуждами;
- задает необходимость резервирования и возможного изъятия земель для публичных целей;
- определяет ограничения деятельности в связи с эксплуатацией или планированием федеральных объектов.

Структурно схема включает положение о территориальном планировании и карты по предметным направлениям (транспорт, оборона и безопасность, энергетика, здравоохранение, высшее образование и др.). В положении указываются сведения о видах, назначении, наименовании и характеристиках объектов федерального значения и их местоположении — то есть сочетание описательных и пространственных элементов.

Схемы территориального планирования субъектов РФ обеспечивают преемственность для генеральных планов и муниципальных схем, а их реализация ориентирована на комплексное устойчивое развитие, учитывающее экологические и социально-экономические факторы [3].

На муниципальном уровне документы территориального планирования содержат более конкретизированные решения о размещении объектов местного значения (электро- и газоснабжение, дороги местного значения, социальная инфраструктура и др.). Генеральный план, как наиболее распространенный муниципальный документ, устанавливает функциональное зонирование и направления развития инфраструктуры.

С точки зрения процедуры принятия легитимация как признак нормативности АТП выражается в следующем. Подготовка генерального плана включает формализованные процедуры: решение о подготовке, согласование (ст. 25 ГрК РФ), публичные слушания (ст. 28 ГрК РФ), утверждение представительным органом (ст. 24 ГрК РФ). Наличие процедур публичности и согласований корреспондирует нормативному характеру: акт рассчитан на длительное действие и затрагивает неопределенный круг лиц.

Нормативность актов территориального планирования подтверждается судебной практикой.

В обзоре судебной практики Верховного Суда РФ от 07.06.2006, 14.06.2006 «Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2006 года» (Вопрос 18) разъяснено, что нормативность определяется прежде всего содержанием: общеобязательные правила поведения для неопределенного круга лиц и многократность применения имеют приоритет над процедурной формой принятия акта [5].

Пункт 2 Постановления Пленума ВС РФ от 25.12.2018 № 50 (далее - Постановления № 50) прямо относит к актам, обладающим нормативными свойствами, в том числе решения об утверждении генерального плана и схем территориального планирования: акт может быть обязательным для неопределенного круга лиц, когда устанавливает правовой режим конкретного объекта публичного права [6].

До принятия Постановления № 50 аналогичный подход прослеживался в практике (например, Определение ВС РФ от 20.12.2017 № 60-АПГ17-11).

При этом проблемной остается формулировка ч. 3 ст. 9 ГрК РФ, указывающая на обязательность документов территориального планирования прежде всего для органов публичной власти. Судебная практика, однако, расширяет понимание «неопределенного круга лиц»: действие документа в отношении группы, объединенной общим признаком (жители территории, правообладатели участков в границах зон), также свидетельствует о нормативности (например, определения ВС РФ от 05.06.2019 № 87-КА19-1; от 30.01.2019 № 45-АПГ18-22).

Правила землепользования и застройки (ПЗЗ) устанавливают нормативный режим территории с «объектной адресностью».

ПЗЗ — документ градостроительного зонирования (гл. 4 ГрК РФ), принимаемый в соответствии с документами территориального планирования муниципального уровня. По функциональному назначению ПЗЗ переводят стратегические решения генерального плана в режим конкретных допустимых параметров использования земли и застройки.

Структура ПЗЗ включает:

- порядок применения и внесения изменений (в т.ч. порядок изменения видов разрешенного использования);
- карту градостроительного зонирования (границы территориальных зон, населенных пунктов);
- градостроительные регламенты (виды разрешенного использования, предельные параметры, требования к облику, ограничения, расчетные показатели обеспеченности инфраструктурой).

ПЗЗ несомненно обладают признаками нормативности: распространяются на неопределенный круг лиц и применяются многократно. Однако их «индивидуализация» проявляется в том, что режим устанавливается пространственно — для конкретной зоны и, следовательно, для каждого участка, попавшего в нее. Это позволяет говорить о нормативном акте, который производит индивидуализированные последствия по объекту регулирования.

Нормативность ПЗЗ подтверждается многочисленными апелляционными определениями ВС РФ (например, № 48-АПА19-29; № 127-АПА19-24; № 64-АПА19-12; № 44-АПГ17-19).

Документация по планировке территории (гл. 5 ГрК РФ) обладает нормативностью «локального уровня» и технической составляющей.

К документам по планировке территории относятся:

- проект планировки территории (ППТ);
- проект межевания территории (ПМТ).

ППТ определяет пространственную структуру, принципы развития застройки и инфраструктуры, инженерное обеспечение, выделяет планировочные элементы и зоны размещения объектов. ПМТ определяет границы земельных участков, служит основанием для их формирования/изменения и кадастрового учета; включает красные линии, границы сервитутов, охранных зон, а также в формировании оснований для кадастрового учета и предоставления земельных участков.

Согласно ч. 10 ст. 45 ГрК РФ подготовка документации по планировке территории осуществляется, в частности, на основании документов территориального планирования и ПЗЗ. Отсюда следует ключевой вывод: нормативная регламентация носит комплексный характер, а планировочные документы встроены в иерархию и подчинены ей.

В отношении документации по планировке территории показательна позиция Президиума ВС РФ (Постановление от 18.09.2019 № 11-ПВ19): документация рассчитана на неоднократное применение, не исчерпывается разовым актом, определяет обязательные правила поведения для участников соответствующих отношений [7].

Также показателен пример квалификации акта об установлении красных линий как нормативного: Второй кассационный суд общей юрисдикции (Определение от 27.05.2020 № 88а-12938/2020) указал, что постановление обладает признаками нормативного акта, поскольку содержит общеобязательные правила для неопределенного круга лиц и рассчитано на неоднократное применение [8].

Стоит отметить, что существует исторический аспект квалификации документации по планировке, а именно до введения Кодекса административного судопроизводства РФ (ФЗ от 08.03.2015 № 21-ФЗ) в арбитражной практике встречался подход к документации по планировке как к ненормативным актам; соответствующая логика прослеживалась в разъяснениях ВАС РФ (Постановление Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 58 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов») и ряде постановлений окружных арбитражных судов,

например, в Постановлении Арбитражного суда Московского округа от 25.10.2016 № Ф05-16120/2016 по делу № А40-251881/2015, Постановлении Арбитражного суда Московского округа от 20.01.2016 № Ф05-18869/2015 по делу № А41-17516/2015, Постановлении Арбитражного суда Центрального округа от 18.11.2015 № по делу № А54-6605/2014. Нынешняя практика судов общей юрисдикции и ВС РФ демонстрирует противоположную тенденцию - признание нормативных свойств документации по планировке.

Несмотря на подтверждение нормативных свойств, АТП сохраняют устойчивые признаки индивидуализации:

- они принимаются в отношении конкретной территории, квартала или зоны;
- устанавливают границы и параметры, которые затрагивают определенных правообладателей участков, находящихся в этих границах;
- содержат предписания, фактически влияющие на возможность строительства, реконструкции, раздела/объединения участков.

Следовательно, АТП реализуют не только нормотворческую, но и правоприменительную функцию: они «прикладывают» общие нормы к конкретной территории, превращая ее в объект регулирования. Именно это сочетание и определяет их «гибридную» правовую природу.

Выводы

АТП представляют собой иерархическую взаимосвязанную систему (гл. 3–5 ГрК РФ), где каждый уровень конкретизирует предшествующий.

Судебная практика ВС РФ в целом квалифицирует генеральные планы, схемы, ПЗЗ и документацию по планировке как акты, обладающие нормативными свойствами, поскольку они содержат общеобязательные правила и рассчитаны на многократное применение.

Одновременно АТП сохраняют индивидуализирующие признаки, обусловленные пространственной адресностью и прямым воздействием на режим конкретных земельных участков.

Наиболее адекватной является квалификация АТП как планировочно-регулятивных (гибридных) актов, объединяющих нормотворчество и правоприменение. Смешанный характер обусловлен комплексностью градостроительного регулирования, многоуровневостью системы планирования, публично-правовой природой принимаемых решений и их пространственной конкретизацией.

На основании изложенного, представляется целесообразным закрепить «двухслойную» модель содержания АТП (в разъяснениях ВС РФ либо в ГрК РФ):

- нормативный слой - общеобязательные правила (регламенты, ограничения, параметры),
- пространственно-индивидуализированный слой - границы, красные линии, размещение объектов и иные решения, адресованные территории как объекту.

Также следует унифицировать подход к судебному оспариванию (в т. ч. признавать допустимым признание недействующим «в части» по пространственному элементу) с ясными последствиями для выданных разрешений и совершенных регистрационных действий.

Кроме того, необходимо развивать механизмы защиты добросовестных ожиданий и компенсации убытков при изменении АТП, ухудшающем правовое положение правообладателей, - как элемент обеспечения правовой определенности и инвестиционной предсказуемости.

Список литературы:

- [1] Мамяшева Д. Р. Акты стратегического планирования: теоретико-правовое исследование. - М., 2023. - 207 с.
- [2] Астафичев П. А., Булат Р. Е. Проблемы обеспечения правовой определенности в документах территориального планирования и градостроительного зонирования // Градостроительное право. - 2024. - № 1. - С. 2-7.
- [3] Стафийчук И. Д., Безбородов Ю. Г., Хисамов Р. Р., Донгузов К. А. Научно-правовая основа и практика территориального планирования. - М.: Российский государственный аграрный университет, 2025. - 254 с.
- [4] Гудзь Т. В., Солдатова Л. В., Самоловских Н. В. Принципы градостроительного зонирования в судебной практике // Правоприменение. - 2023. - Т. 7. - № 3. - С. 105–115.
- [5] Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2006 года (утв. 07.06.2006,

14.06.2006) (вопрос 18) // СПС «Консультант-Плюс».

[6] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 // СПС «Консультант-Плюс».

[7] Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 18.09.2019 № 11-ПВ19 // СПС «КонсультантПлюс».

[8] Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 27.05.2020 № 88а-12938/2020 // СПС «КонсультантПлюс»

References:

- [1] Mamyasheva D. R. Acts of strategic planning: theoretical and legal research. - M., 2023. - 207 s.
- [2] Astafichev P. A., Bulat R. E. Problems of ensuring legal certainty in documents of territorial planning and urban planning zoning//Urban planning law. - 2024. - № 1. - S. 2-7.
- [3] Stafyichuk I. D., Bezborodov Yu. G., Khisamov R. R., Donguzov K. A. Scientific and legal basis and practice of territorial planning. - M.: Russian State Agrarian University, 2025. - 254 s.
- [4] Gudz T.V., Soldatova L.V., Samolovskikh N.V. Principles of urban planning zoning in judicial practice//Law enforcement. - 2023. - VOL. 7. - № 3. - S. 105-115.
- [5] Review of the legislation and judicial practice of the Supreme Court of the Russian Federation for the first quarter of 2006 (approved by 07.06.2006, 14.06.2006) (question 18)//ConsultantPlus ATP.
- [6] Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 25.12.2018 No. 50//SPS "ConsultantPlus."
- [7] Decree of the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation of 18.09.2019 No. 11-PV19//SPS "ConsultantPlus."
- [8] Cassation ruling of the Second Cassation Court of General Jurisdiction dated 27.05.2020 No. 88a-12938/2020//SPS "ConsultantPlus"

