

УДК 342.55

DOI: 10.19073/2658-7602-2024-21-1-39-50

EDN: EKVAYP

*Оригинальная научная статья*

Дискреционные административные акты территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований

С. С. Кустов *Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИИХ»,**Новосибирск, Российская Федерация*✉ sergio2412@yandex.ru

Аннотация. Исследуются правовое регулирование пределов свободы усмотрения органов публичной власти в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований, а также определение границ судебного контроля над актами, издаваемыми органами в рассматриваемой сфере. Сравнительно-правовой метод позволил выявить, что общим для Великобритании, Германии и России является признание в доктрине и практике довольно широкой свободы усмотрения уполномоченных органов в области планирования, что не исключает возможности осуществления контроля в отношении принимаемых актов планирования. В России полномочия органов, связанные подготовкой и утверждением документов территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований, имеют дискреционный характер. Орган при издании таких актов реализует свободу усмотрения, что обусловлено отсутствием и невозможностью нормативного определения изначально всех условий для принятия актов планирования. Отмечается, что решения органов публичной власти, которыми утверждены данные документы, являются разновидностью дискреционных актов планирования. В практике Верховного Суда РФ и судов общей юрисдикции отмечается, что орган местного самоуправления обладает более широкой свободой усмотрения в указанной сфере. Дискреционный характер таких актов не исключает возможности оценки пределов усмотрения органа. Выявлено, что ограничение дирекции органа при издании актов территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований и возможность их судебной проверки связаны с требованиями мотивировки принимаемого акта, а также с пределами полномочий органа, издавшего акт. В России частично указанные требования формализованы в законодательстве, некоторые из них восприняты и получили развитие в судебной практике. Обобщение материалов судебной практики показывает, что мотивированность актов территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований находит выражение в требовании обосновывать принимаемые градостроительные решения и учете публичной цели органом, который издал акт. Стандарт судебного контроля в отношении таких решений включает в себя оценку акта с позиции принципа законности. В некоторых спорах при построении аргументации суды используют принципы правовой определенности, соразмерности и защиты доверия.

Ключевые слова: дискреция, территориальное планирование, градостроительное зонирование, акт планирования, судебный контроль

Для цитирования: Кустов С. С. Дискреционные административные акты территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований // Сибирское юридическое обозрение. 2024. Т. 21, № 1. С. 39–50. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-1-39-50>. EDN: <https://elibrary.ru/ekvayp>

Original scientific article

Discretionary Administrative Acts of Territorial Planning and Urban Development Zoning of Municipal Entities

S. S. Kustov 

Novosibirsk State University of Economics and Management, Novosibirsk, Russian Federation

✉ sergio2412@yandex.ru

Abstract. The paper analyzes the legal regulation of the limits of public authority discretion in territorial planning and urban development zoning of municipal entities, defines the limits of judicial control over bills issued by the relevant authorities. Due to comparative legal method we determine that the common feature for Great Britain, Germany and Russia is rather a broad discretion of authorized bodies in doctrine and practice as for planning, which, however, does not exclude control over issued planning acts. In Russia the powers of the bodies regarding preparation and approval of the documents of territorial planning and urban zoning of municipal entities are of discretionary nature. When issuing such acts, the body exercises the freedom of discretion, resulting from the lack and impossibility to define all legal conditions to adopt planning acts. It is noted that the decisions of public authorities, which enact these documents are the variation of discretionary planning acts. In comparison to the practice of the Supreme Court of Russia and the courts of general jurisdiction, the local governing body has a broader discretion in regards of the discussed issues. Discretionary nature of such acts does not exclude evaluation of the limits of body's discretion. The paper concludes that the restrictions of the directorate of the body, while issuing acts of territorial planning and urban development zoning of municipal entities and the possibility of their judicial review are due to the requirements to ground the adopted act by the body, as well as the restrictions of the powers of the body that issued the act. In Russia, the mentioned requirements are partly formalized in the legislation, some of them became judicial practice. Generalized judicial practice demonstrates that acts of territorial planning and urban development zoning of municipal entities result from the requirement to justify the adopted city design and the pursuit of the public goal by the body issuing the act. Normal judicial control of such decisions includes evaluation of the act from the point of legality. In some disputes, courts build their arguments based on the principles of legal certainty, proportionality and trust defense.

Keywords: discretion, territorial planning, urban development zoning, planning acts, judicial review

For citation: Kustov S. S. Discretionary Administrative Acts of Territorial Planning and Urban Development Zoning of Municipal Entities. *Siberian Law Review*. 2024;21(1):39-50. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2024-21-1-39-50>. EDN: <https://elibrary.ru/ekvayp> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

Деятельность органов местного самоуправления по территориальному планированию и градостроительному зонированию муниципальных образований, направленная на обеспечение устойчивого развития территорий и инфраструктуры городских, муниципальных округов

и поселений, предполагает значительную свободу усмотрения при принятии решений. Правовые нормы, которые закрепляют полномочия органов в указанной сфере, предоставляют возможность выбора органом варианта принимаемого решения в условиях невозможности полной правовой регламентации всех

условий и параметров принятия акта планирования. Проблематика, связанная с пределами свободы усмотрения в сфере планирования, включая область градостроительства, правовой природой актов планирования, интенсивностью и границами судебного контроля над актами планирования, получила свое развитие в отечественной доктрине административного права в русле становления и развития теории административной дискреции. Концепт административного усмотрения в последние годы в отечественной науке административного права рассматривается с позиций определения понятия «административная дискреция»¹, природы дискреционных административных актов и стандарта осуществления судебного контроля над дискреционными актами [1, с. 360–387; 2, с. 78–90].

Использование метода сравнительного правоведения показывает, что определение пределов свободы усмотрения в сфере планирования и стандарта осуществления судебного контроля в отношении актов планирования составляет предмет дискуссии в доктрине и практике правопорядков различных государств. Проблемы свободы усмотрения и судебного контроля в отношении дискреционных административных актов в сфере планирования в отечественной науке исследованы фрагментарно, за исключением работ некоторых ученых-правоведов [3, с. 200–209]. В статье рассматриваются вопросы, связанные с развитием доктринальных представлений об усмотрении органов публичной власти в области территориального планирования и градостроительного зонирования и обобщаются материалы отечественной судебной практики последних лет, посвященной оспариванию актов планирования в исследуемой сфере.

СВОБОДА УСМОТРЕНИЯ В СФЕРЕ ПЛАНИРОВАНИЯ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ И ГЕРМАНИИ

В странах общего права представительные и исполнительные органы власти обладают довольно широкой свободой усмотрения в сфере планирования [3, с. 205]. В британском административном праве формы усмотрения не выделяются. Источником установления дискреционных полномочий в сфере планирования выступают нормы законодательства о планировании [4, р. 74]. В Великобритании суды рассматривают систему планирования как «политическую ответственность» (*“political responsibility”*) органов центрального и местного управления. Судебная оценка решений о планировании (*planning judgments*) главным образом предполагает оценку правомерности процесса принятия решений. Предоставляемая широкая свобода усмотрения делает «общепризнанно сложным» (*“notoriously difficult”*) признание актов планирования неразумными (*unreasonable*) в соответствии с принципом Веднесбери (*Wednesbury*) [5, р. 499–500].

В странах континентальной правовой семьи наиболее развернутая теория дискреции сформировалась в Германии. В немецкой доктрине административного права выделяются формы усмотрения: обычное усмотрение (нем. *einfaches Ermessen*), неопределенные правовые понятия (нем. *unbestimmte Rechtsbegriffe*), а также свобода усмотрения при планировании (нем. *Planungsermessen*) [4, р. 78–80; 6, с. 14]. В Германии признается, что органы, осуществляющие планирование, обладают значительной свободой усмотрения. Стандарты осуществления судебного контроля, используемые при оценке обычных дискреционных полномочий, не применяются в равной мере для актов

¹ Соловей Ю. П., Серков П. П. Административное усмотрение: вопросы и ответы (часть 2) // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 1. С. 6–24. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-1-6-24>

планирования. Судебный контроль таких актов предполагает оценку соблюдения баланса конкурирующих интересов. Проверка дискреционных полномочий в процедурах планирования – наименее интенсивная форма проверки, что демонстрирует практика немецких судов [4, р. 80].

ДИСКРЕЦИОННЫЙ ХАРАКТЕР АКТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗОНИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ в России

Процедуры утверждения генеральных планов и документов градостроительного зонирования муниципальных образований являются административными, содержат все признаки, которые их характеризуют [1, с. 36–40], и относятся к числу формальных административных процедур [1, с. 68]. Юридическим результатом по итогам данных процедур выступает принятие правовой формы управленческих действий – издание административного акта, т. е. принятие решения об утверждении генерального плана или правил землепользования и застройки или единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования поселения, муниципального, городского округа (далее – ЕДТПиГЗ), которое по своей правовой природе обладает нормативным характером².

По общему правилу указанные документы утверждаются решением представительного органа муниципального образования³, однако градостроительное законодательство допускает, что правила землепользования и застройки могут утверждаться решением местной администрации⁴.

Стоит отметить, что российский подход к определению правовой природы документов территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований и возможность их оспаривания в порядке административного судопроизводства подобен подходу других стран романо-германской правовой семьи. Например, в Германии план застройки и план землепользования являются подзаконными нормативными правовыми актами по своей правовой природе [7, с. 435]. По словам Л. Брокера, отмена плана застройки или плана землепользования осуществляется в рамках административного судопроизводства путем подачи иска о проверке правовой нормы (*Normenkontrolle*), который предусмотрен § 47 Административно-процессуального кодекса ФРГ [7, с. 435].

Нормативным основанием усмотрения выступают нормы права, закрепляющие дискреционные полномочия органа⁵. Такие нормы в научной литературе получили название относительно определенных⁶ или дискреционных [8, с. 17]. П. Квоста

² Пункт 8 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ; п. 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» (*Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации*. 2019. № 2).

³ Кроме того, в тех случаях, когда перераспределены полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ, генеральный план или правила землепользования и застройки муниципального образования могут утверждаться актом органа исполнительной власти субъекта Федерации.

⁴ Например, это предусмотрено законодательством Тульской, Омской областей, Пермского края (ст. 20-1 Закона Тульской области от 29 декабря 2006 г. № 785-ЗТО «О градостроительной деятельности в Тульской области» (*Тульские известия*. 2007. 18 янв.); ст. 12.3 Закона Омской области от 9 марта 2007 г. № 874-ОЗ «О регулировании градостроительной деятельности в Омской области» (*Омский вестн.* 2007. 16 марта); ст. 15.1 Закона Пермского края от 14 сентября 2011 г. № 805-ПК «О градостроительной деятельности в Пермском крае» (*Собр. законодательства Пермск. края*. 2011. № 8)).

⁵ Соловей Ю. П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. С. 45–46.

⁶ Там же. С. 45–47; Алексеев С. С. Собрание сочинений : в 10 т. М. : Статут, 2010. Т. 3 : Проблемы теории права : курс лекций. С. 239–240.

напрямую связывает принятие органом дискреционного решения с реализацией дискреционной нормы закона, наделяющей орган полномочием на выбор одного из нескольких возможных вариантов решения, которое представляется ему правильным [8, с. 17].

Относительно определенными являются нормы Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), которые устанавливают компетенцию органов местного самоуправления в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования. Приведем несколько примеров. Так, частью 13 ст. 24 ГрК РФ закрепляется полномочие представительного органа муниципального образования по утверждению генерального плана. Норма допускает возможность выбора органом одного из двух вариантов решений, которое может быть принято: во-первых, орган может утвердить своим решением генеральный план; во-вторых, может быть принято решение об отклонении проекта генерального плана и о направлении его на доработку.

Другим примером могут быть нормы градостроительного законодательства, которые закрепляют полномочия по установлению предельных размеров земельных участков и предельных параметров разрешенного строительства в градостроительном регламенте в отношении территориальных зон. Во-первых, норма ГрК РФ (ст. 38) не исчерпывающим образом определяет параметры разрешенного строительства, допускается установление иных параметров (ч. 1.2 ст. 38); во-вторых, орган на основе выбора по своему усмотрению может установить или не устанавливать такие параметры применительно

к определенной территориальной зоне (ч. 1.1 ст. 38); в-третьих, предельные параметры земельных участков и разрешенного строительства определяются на основе усмотрения органа местного самоуправления (допускается, в том числе сочетание параметров определенных в ч. 1 ст. 38 ГрК РФ).

Исследование материалов судебной практики, связанной с оспариванием решений об утверждении правил землепользования и застройки муниципальных образований и о внесении в них изменений, показывает, что суды к дискреции представительного органа муниципальное образование относят:

1) установление предельного параметра разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства как минимальный процент застройки в границах земельного участка применительно к одной, нескольким или всем территориальным зонам⁷;

2) определение предельного количества этажей или предельной высоты объектов капитального строительства применительно к каждой территориальной зоне (подзоне)⁸.

В судебной практике отмечается, что полномочия органов публичной власти в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований имеют дискреционный характер⁹. Следовательно, полномочия органов местного самоуправления в указанной сфере имеют дискреционный характер. Орган при издании акта реализует свободу усмотрения, что обусловлено отсутствием и невозможностью нормативного определения изначально всех условий для принятия таких решений.

⁷ Решение Иванов. обл. суда от 13 февр. 2023 г. по делу № 3а-2/2023. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Решение Моск. обл. суда от 22 окт. 2019 г. по делу № 3а-382/19. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁹ См., напр.: Апелляционное определение Верхов. Суда Рос. Федерации от 24 янв. 2018 г. по делу № 53-АПГ17-46. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1624070 (дата обращения: 14.08.2023); Кассационное определение Верхов. Суда Рос. Федерации от 11 апр. 2019 г. по делу № 18-КА19-3. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1765318 (дата обращения: 22.08.2023); Кассационное определение Первого кассац. суда общ. юрисдикции от 30 авг. 2021 г. № 88а-19288/2021 по делу № 3а-49/2020. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Орган публичной власти, действуя по усмотрению в сфере градостроительства, не должен выходить за пределы предоставленных полномочий и должен их реализовывать с учетом целей, которые закреплены в градостроительном законодательстве. Принимаемые органом решения вопреки техническим нормативам в сфере градостроительства следует рассматривать в качестве произвола, а не проявления усмотрения. В таком контексте необходимо разграничивать произвол и усмотрение в деятельности органов местного самоуправления в области градостроительства. Усмотрение органа в сфере градостроительства предполагает возможность выбора (в рамках вариантов, определенных в законе) и всегда должно быть реализовано на основании закона.

В судебной практике признается более широкая свобода усмотрения (дискреция) органа местного самоуправления в исследуемой сфере¹⁰. По мнению Верховного Суда РФ, размещение объекта транспортной инфраструктуры служит проявлением дискреции органов городского округа¹¹. Практика демонстрирует, что суды разграничивают дискрецию органа при принятии решения и произвол. Необходимо отметить, что признание в судебной практике широкой свободы усмотрения органа исключает произвольный характер действий органа при издании акта¹².

Таким образом, решения, которыми утверждаются генеральный план, правила землепользования и застройки муниципального образования, а также решения о внесении в них изменений, по своей правовой природе являются дискреционными административными акта-

ми. Дискреционный характер таких актов не исключает их судебную проверку и возможность оценки пределов усмотрения органа в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования в порядке административного судопроизводства¹³.

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ДИСКРЕЦИИ В СФЕРЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗОНИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Ограничение свободы усмотрения органа публичной власти и возможность судебной проверки дискреционного акта в доктрине административного права связывается с необходимостью аргументировать органом принимаемое решение [2, с. 83–84; 9, р. 151]. Указанное требование призвано учесть интересы и законные ожидания невластных участников правоотношений и обеспечить баланс конкурирующих интересов, т. е. решение не должно быть произвольным. В итоге акт становится разумным и рациональным, что предполагает возможность его судебной проверки. Органы местного самоуправления в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований, обладая значительной свободой усмотрения при издании акта, должны обеспечить согласование различных конкурирующих интересов субъектов градостроительных правоотношений. Поэтому обязанность мотивировать принимаемые решения в таком случае приобретает особое значение. В целом требование мотивировать акты планирования находит свое закрепление в правовых актах различных государств.

¹⁰ Апелляционное определение Верхов. Суда Рос. Федерации от 25 дек. 2019 г. по делу № 51-АПА19-19. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1849310 (дата обращения: 14.08.2023).

¹¹ Апелляционное определение Верхов. Суда Рос. Федерации от 22 янв. 2020 г. по делу № 53-АПА19-51. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1857014 (дата обращения: 22.08.2023).

¹² См., напр.: Апелляционное определение Верхов. Суда Рос. Федерации от 24 янв. 2018 г. по делу № 53-АПГ17-46. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1624070 (дата обращения: 14.08.2023).

¹³ Глава 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ.

Например, в Италии для городских планов, по словам В. Де Фалько (*V. De Falco*), необходимость давать обоснование ставится в зависимость от влияния новых положений на уже существующие правовые положения или законные ожидания. Поэтому мотивация требуется в случаях повторных предложений или больше не связывающих ограничений, или характеристик городских территорий с целевым назначением, отличным от существующих [9, p. 169].

В России требование мотивировать принимаемые решение органом в сфере территориального планирования нашло свое непосредственное закрепление в нормах градостроительного законодательства¹⁴. Материалы, содержащие обоснование генерального плана в текстовой форме и в виде карт, являются обязательным приложением к нему (чч. 6–8 ст. 23 ГрК РФ). Аналогичные требования предусмотрены также для ЕДТПиГЗ¹⁵ (ч. 4 ст. 28.1 ГрК РФ). В градостроительном законодательстве требование представлять материалы, которые содержат обоснование для правил землепользования и застройки, не установлено.

В практике Верховного Суда РФ и нижестоящих судов обязанность органа мотивировать издаваемый дискреционный акт в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования

находит свое выражение в требовании обосновывать принимаемые градостроительные решения¹⁶. Отсутствие должной мотивировки принятого решения либо недостаточная аргументированность изменений, внесенных в генеральный план или правила землепользования и застройки муниципалитета, рассматривается в качестве самостоятельного и достаточного основания отмены в судебном порядке таких актов. Например, в генеральный план и правила землепользования и застройки г. Красноярск были внесены изменения, предусматривающие изменение функциональной и территориальной зоны. Верховный Суд РФ констатировал отсутствие обоснования необходимости изменений функционального и территориального зонирования земельного участка. По мнению суда, не является достаточным обоснованием изменение наличия зеленых насаждений на земельном участке¹⁷.

Требование обосновывать издаваемый акт придает разумное начало деятельности органов в области территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований. В судебной практике при определении пределов свободы усмотрения органа в сфере градостроительного зонирования отмечается, что установление минимальных отступов от границ земельных

¹⁴ Стоит отметить, что судебная проверка актов территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований, исходя из ч. 1 ст. 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, предполагает осуществление судебного контроля не только за законностью, но и обоснованностью осуществления публичных полномочий.

¹⁵ Состав материалов в текстовой форме и в виде карт определяется постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2023 г. № 1076 «Об утверждении Правил подготовки и утверждения единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования поселения, муниципального округа, городского округа, внесения в него изменений и состава материалов по обоснованию единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования поселения, муниципального округа, городского округа» (*Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2023. № 27, ст. 5043).

¹⁶ См., напр.: *Апелляционное определение* Верхов. Суда Рос. Федерации от 3 июля 2019 г. по делу № 53-АПА19-24. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1786984 (дата обращения: 15.08.2023); *Кассационное определение* Первого касс. суда общ. юрисдикции от 1 нояб. 2022 г. № 88а-29109/2022 по делу № За-125/2022. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; *Решение* Перм. краевого суда от 22 июня 2021 г. по делу № За-754/2021. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ *Апелляционное определение* Верхов. Суда Рос. Федерации от 3 июля 2019 г. по делу № 53-АПА19-24. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1786984 (дата обращения: 15.08.2023).

участков для определения мест допустимого размещения объектов капитального строительства не может рассматриваться как произвольное, не имеющее объективного и разумного оправдания¹⁸.

Мотивированность актов территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований в правоприменении связывается, в том числе с необходимостью учета органом публичной цели и возможности ее достижения при издании решения¹⁹. При таком подходе прослеживается восприятие судами концепта законной цели [10, с. 156–157; 11, с. 292–294; 12, с. 30–31], который является одним из критериев проверки дискреционного административного акта. Концепция законной цели административного акта была разработана французскими учеными-административистами в конце XIX столетия и нашла свое выражение в теории отклонения власти (фр. *détournement de pouvoir*), используемой в практике Государственного Совета Франции [10, с. 156–157; 11, с. 292–294]. Впоследствии французская теория *détournement de pouvoir* была воспринята в правовых системах других государств континентальной правовой семьи, например, в Италии нашла свое выражение в теории *eccesso di potere* [12, с. 31; 13, р. 31].

В начале XX в. Л. Дюги отмечал, что действительность административного акта связана с необходимостью совершения его агентом с учетом цели, ради которой законодатель наделил его компетенцией [11, с. 293]. А. И. Елистратов рассматривал законную цель в качестве высшего критерия правомерности адми-

нистративного акта при его судебной проверке [10, с. 157].

В доктрине административного права одним из элементов требования законности справедливо признается учет органом, издавшим акт, законной цели [12, с. 31; 1, с. 282]. А. Ченерелли полагает, что одним из элементов законности административного решения является соответствие его законной цели, что предполагает возможность судебной проверки [12, с. 31].

Е. В. Кудряшова связывает надлежащую правовую оценку актов планирования исключительно в контексте поставленных целей, что обусловлено обращением плановых норм в будущее и объективной невозможностью жестко ограничить дискрецию в сфере планирования [3, с. 113].

Орган местного самоуправления, осуществляя дискреционные полномочия, должен учитывать и реализовывать компетенцию с учетом законной цели, обозначенной в градостроительном законодательстве. Публичная цель как критерий проверки актов интерпретируется судами из целей территориального планирования и градостроительного зонирования (ст.ст. 9, 30 ГрК РФ) и принципов градостроительного законодательства (ст. 2 ГрК РФ). Обозначенные в градостроительном законодательстве цели должны быть учтены органом при издании акта планирования и издаваемое решение должно быть направлено на их достижение. В некоторых делах законная цель судами выводится из положений документов стратегического планирования федерального уровня²⁰ или актов Президента РФ и Правительства РФ²¹.

¹⁸ Апелляционное определение Верхов. Суда Рос. Федерации от 18 июля 2018 г. по делу № 86-АПГ18-3. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1673194 (дата обращения: 22.08.2023).

¹⁹ Кассационное определение Первого кассац. суда общ. юрисдикции от 27 июля 2021 г. № 88а-18206/2021 по делу № 3а-455/2020. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ Кассационное определение Первого кассац. суда общ. юрисдикции от 30 авг. 2021 г. № 88а-19288/2021 по делу № 3а-49/2020. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²¹ Апелляционное определение Верхов. Суда Рос. Федерации от 7 нояб. 2019 г. по делу № 2-АПА19-13. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Например, Первый кассационный суд общей юрисдикции пришел к выводу, что установление территориальной зоны СХ2 в правилах землепользования и застройки сельского поселения не противоречит генеральному плану, законодательству и соответствует целям и задачам Стратегии национальной безопасности России²².

Судебная проверка учета публичной цели органом при издании акта исключает возможность оценки судом целесообразности принимаемого решения, что следует из правовой позиции Пленума Верховного Суда РФ²³. Данный подход получил свое развитие в судебной практике. Например, Верховный Суд РФ, сославшись на п. 28 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50, отметил, что предметом рассмотрения дела не может быть вопрос, связанный с оценкой возможности сохранения ранее утвержденных генеральных планов населенных пунктов, которые вошли в состав городского округа²⁴.

В некоторых спорах суды, оценивая обоснованность изданного акта, делают оценку эффективности деятельности органов по территориальному планированию и градостроительному зонированию муниципальных образований, что является недопустимым, так как предполагает оценку целесообразности принятия решения²⁵.

Вторым критерием оценки дискреционного акта служат пределы полномочий органа, издавшего акт [2, с. 84]. Наличие компетенции у органа публичной власти

на принятие акта выступает одним из элементов алгоритма определения судом законности нормативного правового акта (подп. «а» п. 2 ч. 8 ст. 213 Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ)). Пределы компетенции органа на издание актов определяются полномочиями органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения в градостроительной сфере, которые установлены муниципальным и градостроительным законодательством²⁶.

СТАНДАРТ СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ АКТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗОНИРОВАНИЯ

При осуществлении судебного контроля в отношении решений, которыми утверждены генеральные планы или правила землепользования и застройки муниципальных образований, основным принципом, которым руководствуются суды, является требование законности. Алгоритм определения судом законности нормативного правового акта закрепляется в пп. 2 и 3 ч. 8 ст. 213 КАС РФ. Стандарт судебной проверки предполагает, в том числе оценку процедуры издания акта, которая включает в себя оценку процедуры организации и проведения публичных слушаний или общественных обсуждений по проекту решения. Несоблюдение или грубое нарушение такой процедуры рассматривается в качестве

²² Кассационное определение Первого касса. суда общ. юрисдикции от 30 авг. 2021 г. № 88а-19288/2021 по делу № 3а-49/2020. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²³ Подпункт «а» п. 28 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» (Рос. газ. 2019. 15 янв.).

²⁴ Апелляционное определение Верхов. Суда Рос. Федерации от 22 янв. 2020 г. по делу № 4-АПА19-39. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1862196 (дата обращения: 22.08.2023).

²⁵ Апелляционное определение Верхов. Суда Рос. Федерации от 7 нояб. 2019 г. по делу № 2-АПА19-13. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁶ Кассационное определение Верхов. Суда Рос. Федерации от 11 мая 2022 г. по делу № 53-КАД22-2-К8. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=2117990 (дата обращения: 22.07.2023).

существенного процедурного дефекта при издании органом правового акта²⁷. Перечень таких существенных процедурных дефектов в градостроительном законодательстве не определен.

В некоторых делах суды, оценивая пределы усмотрения органа публичной власти в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований, ссылаются также на принципы справедливости, равенства, соразмерности, правовая природа которых связывается с конституционными нормами и практикой Конституционного Суда РФ²⁸. Исходя из конституционного принципа равенства, суды выводят принцип правовой определенности, который используется, например, при осуществлении проверки решений об утверждении генерального плана и правил землепользования и застройки городского округа с позиции правовой определенности и неопределенности их положений²⁹.

При осуществлении контроля за дискреционными полномочиями органа местного самоуправления в единичных спорах суды руководствуются принципом защиты доверия. Д. Де Претис (*D. De Pretis*) связывает защиту ожиданий с ограничением полномочий административного органа, который, осуществляя свое дискреционное полномочие, должен принимать во внимание возникшие ожидания и оперативно обозначить причины, которые обосновывают любые отступления от таких ожиданий [13, р. 39]. Принцип защиты доверия призван обеспечить стабильность и предсказуемость решений и действий органов публичной власти в отношениях, возникающих с участием невластных субъектов.

Например, в феврале 2021 г. в генеральный план г. Перми были внесены изменения, предусматривающие изменение функциональной зоны. Пермский краевой суд, признав недействующим решение о внесении изменений в генеральный план, сославшись на принцип поддержания доверия граждан и юридических лиц к действиям государства. Суд отметил, что действия по установлению рекреационной функциональной зоны в условиях отсутствия реальных планов публичной власти являются явным злоупотреблением. Изменение функционального зонирования было направлено на обход исполнения состоявшихся по делу судебных актов, которыми правила землепользования и застройки города в части установления территориальной зоны Р-2 на части земельных участков были признаны противоречащими ранее действующему генеральному плану г. Перми. По мнению суда, административные истцы могли рассчитывать на правовые последствия, которых они достигали длительное время, вне зависимости от внезапного изменения мнения или политики органа. В итоге, по мнению Пермского краевого суда, изменения в генеральный план города препятствуют поступательному и устойчивому развитию территории в силу того, что принятые органом местного самоуправления решения носят взаимоисключающий характер³⁰.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Развитие отечественной доктрины свободы усмотрения в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований и практики судебного контроля в отношении актов планирования связано

²⁷ См., напр.: Апелляционное определение Верхов. Суда Рос. Федерации от 24 янв. 2018 г. по делу № 53-АПГ17-46. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1624070 (дата обращения: 14.07.2023).

²⁸ Апелляционное определение Верхов. Суда Рос. Федерации от 30 окт. 2019 г. по делу № 6-АПА19-3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁹ Апелляционное определение Верхов. Суда Рос. Федерации от 12 дек. 2018 г. по делу № 18-АПГ18-46. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ Решение Перм. краевого суда от 22 июня 2021 г. по делу № 3а-754/2021. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

с концептом административного усмотрения и теорией административного акта. Использование метода сравнительного правоведения позволило выявить, что общим для правовых порядков Великобритании, Германии и России является признание в доктрине и практике довольно широкой свободы усмотрения уполномоченных органов в области планирования, что не исключает возможности осуществления контроля в отношении принимаемых актов планирования. Особенности правовой природы актов планирования оказывают влияние на интенсивность осуществления судебного контроля в отношении них.

В России решения, которыми утверждаются документы территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований и вносятся в них изменения, следует рассматривать в качестве разновидности дискреционных административных актов. Относительно определенные нормы градостроительного законодательства выступают нормативной основой усмотрения органов в исследуемой области.

Усмотрение в сфере градостроительства необходимо для принятия «гибких» решений, которые позволяют учесть особенности территории, в отношении которой осуществляется территориальное планирование и градостроительное зонирование, что обусловлено невозможностью нормативного определения в законодательстве всех условий для принятия решения.

В судебной практике признается, что органы местного самоуправления об-

ладают более широкой свободой усмотрения (дискрецией) в указанной сфере. Дискреционный характер таких актов не исключает возможность оценки пределов усмотрения органа публичной власти. Однако интенсивность судебного контроля значительно меньше, чем в отношении иных актов. Доктринальные представления об ограничении дискреции органа и критериях судебной проверки дискреционного акта, связанные с требованиями мотивировать издаваемый акт, а также пределами полномочий органа, частично объективированы в нормах российского законодательства и восприняты Верховным Судом РФ и нижестоящими судами. Мотивированность актов территориального планирования и градостроительного зонирования в судебной практике выражается в требовании обосновывать принимаемые градостроительные решения.

Основным принципом, которым руководствуются суды при осуществлении судебного нормоконтроля в отношении решений, которыми утверждены генеральные планы и правила землепользования и застройки муниципальных образований, является требование законности. В некоторых спорах суды при построении аргументации также используют принципы справедливости, равенства, правовой определенности, соразмерности, защиты доверия, правовая природа которых обосновывается ссылками на конституционные нормы и практику Конституционного Суда РФ.

Список литературы

1. Давыдов К. В. Административные процедуры: российский и зарубежный опыт : моногр. Новосибирск : Академиздат, 2020. 516 с.
2. Шерстобоев О. Н. Дискреционные административные акты: проблемы определения и судебного контроля // Журнал российского права. 2022. Т. 26, № 6. С. 78–90. DOI: <https://doi.org/10.12737/jrl.2022.063>
3. Кудряшова Е. В. Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования) : моногр. М. : Библио-Глобус, 2013. 272 с.
4. Künnecke M. Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-German Comparison. Berlin : Heidelberg : New York : Springer, 2007. 266 p. DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-540-48689-3>
5. Mackie C. Planning, Discretion and the Legacy of Onshore Wind // Legal Studies. 2023. Vol. 43, iss. 3. P. 499–522. DOI: <https://doi.org/10.1017/lst.2022.50>

6. Грабенвартен К. Доктрина свободы усмотрения // Дайджест публичного права. 2016. Вып. 5, № 1. С. 1–40.
7. Брокер Л. Виды исков и судебное обжалование // Ежегодник публичного права – 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М. : Инфотропик Медиа, 2017. С. 430–436.
8. Квоста П. Виды усмотрения и порядок их осуществления в Австрии // Ежегодник публичного права – 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М. : Инфотропик Медиа, 2017. С. 15–26.
9. De Falco V. *Administrative Action and Procedures in Comparative Law*. Hague : Eleven International Publ., 2018. 280 p.
10. Елистратов А. И. Основные начала административного права. 2-е изд., испр. и доп. М. : Г. А. Леман и С. И. Сахаров, 1917. 305 с.
11. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М. : Тип. т-ва И. Д. Сытина, 1908. 957 с.
12. Ченерелли А. Геракл против Лернейской гидры, или Суд и дискреционное административное полномочие // Журнал административного судопроизводства. 2021. № 2. С. 29–34.
13. De Pretis D. *Italian Administrative Law under the Influence of European Law* // Italian Journal of Public Law. 2010. Vol. 1. P. 6–86.

References

1. Davydov K. V. *Administrative Procedures: Russian and Foreign Experience*. Novosibirsk: Academizdat Publ.; 2020. 516 p. (In Russ.).
2. Sherstoboev O. N. Discretionary Administrative Acts: Problems of Determination and Judicial Review. *Journal of Russian Law*. 2022;26(6):78–90. (In Russ.).
3. Kudryashova E. V. *Modern Mechanism of Legal Regulation of State Planning (On the Example of State Finance Planning)*. Moscow: Biblio-Globus Publ.; 2013. 272 p. (In Russ.).
4. Künnecke M. *Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-German Comparison*. Berlin, Heidelberg, New York: Springer; 2007. 266 p. DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-540-48689-3>
5. Mackie C. Planning, Discretion and the Legacy of Onshore Wind. *Legal Studies*. 2023;43(3):499–522. DOI: <https://doi.org/10.1017/lst.2022.50>
6. Grabenwarter C. Doctrine of the Margin of Appreciation. *Digest for International Law*. 2016;5(1):1–40. (In Russ.).
7. Brocker L. Types of Claim and Judicial Challenge. In: *The Yearbook of Public Law – 2017: Discretion and Value Concept in Administrative Law*. Moscow: Infotropik Media Publ.; P. 430–436. (In Russ.).
8. Chvosta P. The Different Types of Discretion and the Exercise of Discretion in Austria. In: *The Yearbook of Public Law – 2017: Discretion and Value Concept in Administrative Law*. Moscow: Infotropik Media Publ.; P. 15–26. (In Russ.).
9. De Falco V. *Administrative Action and Procedures in Comparative Law*. Hague: Eleven International Publ.; 2018. 280 p.
10. Elistratov A. I. *Fundamental Principles of Administrative Law*. 2nd ed. Moscow: G. A. Leman and S. I. Sakharov Publ.; 1917. 305 p. (In Russ.).
11. Duguit L. *Constitutional Law. General Theory of State*. Moscow: I. D. Sytin Printing House; 1908. 957 p. (In Russ.).
12. Cenerelli A. Hercules Versus the Lernaean Hydra, or the Court and the Discretionary Administrative Power. *Journal of the Administrative Proceedings*. 2021;2:29–34. (In Russ.).
13. De Pretis D. *Italian Administrative Law Under the Influence of European Law*. Italian Journal of Public Law. 2010;1:6–86.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Сергей Сергеевич Кустов, доцент кафедры административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления «НИНХ» (ул. Каменская, 56, Новосибирск, 630099, Российская Федерация), кандидат юридических наук; ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-7445-2362>; e-mail: sergio2412@yandex.ru

ABOUT THE AUTHOR

Sergey S. Kustov, Associate Professor of the Department of Administrative, Finance and Corporate Law at the Novosibirsk State University of Economics and Management (56 Kamenskaya st., Novosibirsk, 630099, Russian Federation), Candidate of Legal Sciences; ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-7445-2362>; e-mail: sergio2412@yandex.ru

Поступила | Received
21.09.2023

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
03.10.2023

Принята к публикации | Accepted
03.10.2023