

**ПРИНЦИПЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗОНИРОВАНИЯ В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ\*****Т.В. Гудзь<sup>1</sup>, Л.В. Солдатова<sup>1</sup>, Н.В. Самоловских<sup>2</sup>**<sup>1</sup> *Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Москва, Россия*<sup>2</sup> *Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева, г. Екатеринбург, Россия***Информация о статье**Дата поступления –  
11 мая 2023 г.Дата принятия в печать –  
20 июня 2023 г.Дата онлайн-размещения –  
20 сентября 2023 г.**Ключевые слова**Принципы, градостроительное  
зонирование, правила  
землепользования и застройки,  
судебная практика,  
правотворчество

Раскрываются принципы градостроительного зонирования через анализ материалов судебной практики. По мнению авторов, именно судебная практика выступает сегодня значимой методологической базой в указанной сфере. Классификация принципов дана по основанию уровня их действия (общеправовые принципы, принципы отраслевого законодательства, специальные принципы), а их содержание раскрыто по результатам исследования судебных актов различных инстанций. Подтверждена гипотеза о значительном влиянии судебной практики на правоприменительную и правотворческую деятельность органов местного самоуправления, что подтверждается теми политиками и решениями, которые транслируются в настоящее время в правилах землепользования и застройки разных городов Российской Федерации.

**PRINCIPLES OF LEGAL ZONING IN THE JUDICIAL PRACTICE\*\*****Tatyana V. Gudzy<sup>1</sup>, Larisa V. Soldatova<sup>1</sup>, Natalia V. Samolovskikh<sup>2</sup>**<sup>1</sup> *HSE University, Moscow, Russia*<sup>2</sup> *Ural State Law University, Yekaterinburg, Russia***Article info**Received –  
2023 May 11Accepted –  
2023 June 20Available online –  
2023 September 20**Keywords**Principles, legal zoning, rules  
of land use, jurisprudence, law  
making

The present article deals with the study of the principles of legal zoning through their disclosure in judicial practice. The topic is underdeveloped. The purpose of the study is to identify the role of judicial practice in the legal regulation of urban zoning, as well as the impact on law enforcement and law-making activities in this area. The authors propose to use a classification of principles of legal zoning by level of their action (general legal principles, principles of sectoral legislation and special principles) and revealing their content through the analysis of judicial practice materials. In addition to general scientific methods, the comparative legal, formal legal and interpretation methods made it possible to achieve better results.

The analysis was conducted with respect to judicial acts adopted by the Supreme Court of the Russian Federation, as well as judicial acts of courts of general jurisdiction and arbitration courts of cassation and appeal instances. More than 150 judicial acts in several categories were examined in total:

- Challenging general plan and land use rules as a legal act;
- Challenging the refusal to grant permission for permitted use or challenging the granted permission for permitted use;
- Challenging the refusal to grant permission to deviate from the maximum parameters of permitted construction, reconstruction of the object of construction or challenging the permission to deviate from the maximum parameters of permitted construction.

\* Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2022 г. В данной статье использованы результаты проекта ТЗ-258 «Состояние и направления совершенствования правового регулирования общественных отношений в сфере градостроительной деятельности в российских городах», выполненного в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2022 г.

\*\* The study was carried out as part of the HSE Program for Fundamental Research in 2022. This article uses the results of the project TK-258 "Status and directions for improving the legal regulation of public relations in the field of urban planning in Russian cities", Basic Research Program of the HSE in 2022.

According to the results of the study it is possible to identify several ways of working with the principles of legal zoning:

- direct quotation and application, if it is a principle of sectoral legislation, which is enshrined, for example, in the Urban Planning Code of the Russian Federation;
- disclosure of content without precise formulation, for example, the principle of protection of previously arisen rights of right holders of land plots when changing legal zoning, which is not directly mentioned in judicial acts, but is disclosed through references to current legislation;
- the formation of new principles not enshrined in the current legal acts, such as the principle of primacy of the master plan or the principle of belonging of a land plot only to one territorial zone.

Approaches and legal provisions, broadcasted by judicial practice, are reflected in the law enforcement and law-making activities of local self-government bodies. The authors draw attention to the fact that local self-governing bodies assess and take into account the emerging judicial practice in different ways. This fact is confirmed by the current editions of the rules of land use and development in different Russian cities.

## 1. Введение

Институт градостроительного зонирования как часть общей системы градостроительного регулирования и градостроительного права носит комплексный и межотраслевой характер, затрагивая множество сфер деятельности, а также может быть проявлен как постоянный поиск баланса между публичными и частными интересами. В связи с этим столь важным представляется соблюдение правовых принципов, которые могут выступать ориентиром при принятии решений в правоприменительной практике, а также при оспаривании указанных решений в суде.

Наиболее широко тема принципов градостроительного зонирования разработана Э.К. Трутневым и Л.Е. Бандориним [1]. Э.К. Трутнев представляет принципы и раскрывает их содержание через соответствие критериям модели зонирования [2, с. 22–24].

В юридической литературе большое внимание уделяется системе принципов права в целом, их роли в правовом регулировании [3], исследуются отраслевые принципы законодательства о градостроительной деятельности [4], а также непосредственно градостроительное зонирование [5].

Высказываются также мнения об отсутствии возможности выстраивания принципов по отдельным институтам в градостроительном праве [6, с. 284], что можно считать преждевременным по отношению к такому молодому институту, как градостроительное зонирование. Иной точкой зрения видится формулирование и систематизация принципов градостроительного зонирования, а также должное их сочетание с теми нормами законов, которые заключают в себе целевые установки для участников правоотношений, а реализация таких принципов должна способствовать достижению результатов,

признаваемых законодателем обязательными, желаемыми или приемлемыми.

Исследованные материалы судебной практики позволяют раскрыть содержание общепринятых правовых принципов, норм-принципов отраслевого законодательства, а также выявить иные принципы, формируемые и транслируемые через судебные акты.

Рассмотрение же системы принципов определяет востребованность различных принципов, особенности их применения, на основе чего можно говорить о характере влияния судебных правоположений на правотворческую и правоприменительную практику органов публичной власти, осуществляющих муниципальные полномочия в сфере регулирования застройки.

Анализ проводился в отношении судебных актов, принятых Верховным Судом РФ, а также судебных актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов кассационной и апелляционной инстанций. Всего исследовано более 150 судебных актов по таким категориям, как оспаривание генерального плана и правил землепользования и застройки, оспаривание отказа в предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования (далее – УРВИ) либо оспаривание предоставленного разрешения на УРВИ, оспаривание отказа в предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства (далее – предельные параметры застройки) либо оспаривание предоставленного разрешения на отклонение от предельных параметров застройки.

## 2. Роль суда и судебной практики

Обращение в исследовании к материалам судебной практики не случайно. Как в отечественной,

так и в зарубежной научной литературе давно признаётся значимость деятельности судебных органов не только как непосредственных правоприменителей при разрешении конкретных споров [7–9]. Из этого можно заключить, что в странах как континентальной, так и англосаксонской правовой семьи судебная практика дает поводы и материал для дальнейших действий и исследований, которые по-своему применяются и учитываются с учетом особенностей национального права [10].

Отмечая существенное влияние судебной практики на правотворческий процесс и законодательство, сформированы различные взгляды на степень и характер такого влияния [11; 12].

Одним из важных выводов, на взгляд авторов, является заключение о выработке в процессе судебной деятельности правовоположений [13; 14]. Ученными отмечалось, что судебная практика как итог деятельности судебных органов связана с выработкой определенных правовых положений через толкование смысла и содержания закона. Эти результаты раскрывают и углубляют содержание применяемой нормы права, конкретизируют ее в форме определенных положений своеобразного нормативного характера – правовоположений [15, с. 16].

Авторы в настоящей статье используют термины «правовоположение» и «правовая позиция» как синонимы, не ограничивая содержание первого только позициями Верховного Суда РФ.

Ввиду новизны и межотраслевого характера института градостроительного зонирования не представляется возможным говорить о наличии наработанной методологической основы или методических разъяснений и указаний уполномоченными на это органами в рассматриваемой сфере, что естественным образом сказывается на формировании в судебной практике правовоположений, которые транслируются в дальнейшем в правоприменительной («эффект тиражирования») и правотворческой (становятся официально поощряемыми) деятельности органов местного самоуправления.

Исключительное значение последней в данном случае в том, что она «формулирует готовые для восприятия апробированные и адекватные правовоположения, которые практически без изменений могут

быть включены в законодательство» [16, с. 75]. Кроме этого, многими авторами принимается позиция об опережающей роли суда относительно законодательного процесса, так как в отсутствие непосредственной правовой нормы судья не может отказать в правосудии и «обязан разрешить спор, основываясь на общих принципах права» [17, с. 147].

Учитывая сложность института градостроительного зонирования, его межотраслевой и в основе своей конфликтный характер из-за постоянного столкновения частных и публичных интересов, при разрешении споров суды обращаются как к общеправовым принципам, так и к принципам из разных отраслей, применяя тот или иной принцип в зависимости от обстоятельств конкретного дела, а также формируют иные принципы через специфику института градостроительного зонирования.

### 3. Общеправовые принципы

В качестве общеправовых авторы выделяют принципы законности, справедливости, правовой определенности, самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения. Эти принципы имеют в своей основе конституционно-правовое значение<sup>1</sup>.

Принцип законности с точки зрения градостроительного зонирования предполагает обязательное соблюдение процедуры принятия правил землепользования и застройки, внесения в них изменений, а также принятия решений о предоставлении разрешений на УРВИ, на отклонение от предельных параметров застройки или об отказе в предоставлении таких разрешений уполномоченными на это органами. Кроме того, содержание таких решений должно соответствовать требованиям действующего законодательства.

Судебной практикой сформированы подходы, которые дополняют и уточняют существующие регламентные требования. В качестве примера можно привести позицию Верховного (далее – ВС) РФ<sup>2</sup> и Конституционного (далее – КС) судов РФ<sup>3</sup>, согласно которой допустимо не выносить на публичные слушания проекты решений по градостроительной деятельности, если они заведомо противоречат действующему законодательству. В связи с этим органы местного самоуправления могут по данному основа-

<sup>1</sup> Информация Конституционного Суда РФ «Методологические аспекты конституционного контроля» (одобрено решением Конституционного Суда РФ от 19 октября 2021 г.). Здесь и далее судебные акты и нормативные источники приводятся по СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Определение ВС РФ от 1 октября 2019 г. № 308-ЭС19-16677 по делу № А53-20602/2018.

<sup>3</sup> Определение КС РФ от 23 июля 2020 г. № 1653-О.

нию отказывать в рассмотрении заявлений о предоставлении разрешений на УРВИ либо на отклонение от предельных параметров застройки. Примеры такой позиции имели место и ранее, а в настоящее время она подтверждается и судебной практикой.

В этом ключе важно упомянуть о предъявляемом судом к принимаемым решениям требовании обоснованности. С одной стороны, «суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта»<sup>4</sup>, и в судебной практике присутствуют примеры, когда суд, ссылаясь на указанное разъяснение, достаточно формально отклонял доводы административных истцов<sup>5</sup>. С другой стороны, встречается иная позиция, согласно которой суды, по сути, оценивают мотивы принятия нормативного правового акта (обоснованность принятого решения), аргументируя недопустимостью принятия произвольных решений со стороны органов государственной власти и местного самоуправления<sup>6</sup>.

Принцип справедливости представляет собой достаточно емкую категорию, которую целесообразно рассматривать через баланс частных и публичных интересов, а также равенство прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства. В правилах землепользования и застройки должны закрепляться «правила игры» для субъектов градостроительной деятельности таким образом, чтобы любое лицо в любой момент имело возможность ознакомиться с информацией о том, какие объекты и в каких параметрах могут возникнуть на том или ином земельном участке.

Многими авторами создание прозрачной и определенной системы норм, касающихся режима правового использования городских территорий, отмечается в качестве предназначения правил землепользования и застройки [18; 19], обеспечивающего инвестиционную привлекательность города, соблюдение прав и интересов физических и юридических лиц, что влечет минимизацию возможных споров по поводу использования земельных участков и ресур-

сов города, и в целом устойчивое развитие городских территорий.

Особенностью документа по градостроительному зонированию является то, что, с одной стороны, правила землепользования и застройки созданы для правообладателей земельных участков, которые должны иметь рамки использования своих земельных владений, с другой – это акт для всех, т. е. публичная власть должна учитывать интересы разных групп, добиваться баланса в этом и быть нацеленной на устойчивое развитие [20, с. 86]. Институт УРВИ изначально также рассматривался как инструмент согласования конфликтных видов использования [21; 22, с. 70] на рядом расположенных земельных участках, что предопределяет важность результатов публичных слушаний или общественных обсуждений при рассмотрении споров в указанной сфере<sup>7</sup>.

Институт отклонения от предельных параметров не получил должного развития в градостроительном законодательстве [2, с. 80–81]. В настоящее время реализация принципа справедливости раскрывается через проверку судом наличия оснований для предоставления разрешения на отклонение от предельных параметров застройки.

В дальнейшем отмечается усложнение споров и возникновение дискуссии в части допустимых пределов такого отклонения. По мнению авторов, они должны быть основаны на одновременном соблюдении двух принципов: компенсации объема застройки невозможного к реализации и изменения предельных параметров застройки не должны воспрепятствовать реализации строительного объема соседних земельных участков, заданных градостроительным регламентом.

В переложении на градостроительные регламенты принцип правовой определенности означает, что объем строительных изменений и их пространственные габариты, параметры застройки гармонизированы и исключают их несогласованность, в границах территориальной зоны действует единый объем строительных изменений, представлена система понятий однозначного описания исчисления

<sup>4</sup> Пункт 28 Постановления Пленума ВС РФ от 25 декабря 2018 г. № 50.

<sup>5</sup> Апелляционное определение Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 14 июня 2022 г. по делу № 66а-516/2022.

<sup>6</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам (далее – СКАД) ВС РФ от 24 июля 2019 г. № 53-АПА19-28.

<sup>7</sup> Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 2 апреля 2019 г. № Ф04-817/2019 по делу № А46-9522/2018; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 6 июля 2021 г. № Ф08-6011/2021 по делу № А32-20225/2019.

числовых значений параметра застройки<sup>8</sup>. Нарушением принципа определенности является и включение в градостроительный регламент требований о выполнении дополнительных процедур, в частности получения различных согласований<sup>9</sup>.

#### 4. Принципы отраслевого законодательства

Данная категория принципов содержится в Градостроительном (далее – ГрК) и Земельном кодексах РФ. Как правило, указанные принципы транслируются в мотивировочной части судебного акта прямой ссылкой на них.

Принцип обеспечения комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории прямо транслируется в многочисленных судебных актах и проявляется как обоснование связи между градостроительными документами различного назначения. Его концептуальное содержание не является статичным и ориентируется, в том числе, на направления, утверждаемые мировым сообществом в области устойчивого развития [23]. Обращение к данному принципу также связано со способом согласования государственных, общественных и частных интересов в целях комплексного обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности, также справедливого баланса между интересами разных групп субъектов градостроительной деятельности<sup>10</sup>.

Суды обращают внимание на принцип участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечения свободы такого участия при оценке процедур, гарантирующих такое участие, выражающийся в проведении публичных слушаний и общественных обсуждений. Учитывая характер градостроительной отрасли и требования к порядкам принятия градостроительных решений, указанный принцип является одним из самых используемых, особенно в категориях дел по УРВИ и отклонению от предельных параметров застройки. При этом реализация принципа участия

граждан рассматривается и как часть общей процедуры с точки зрения законности последней, и как содержательный аспект с оценкой результатов такой публичной процедуры и их значимости в рамках конкретного дела. В целом суды исходят из рекомендательного характера, но имеется и иная практика, которая указывает на решающий характер результатов публичных слушаний при принятии решений в отношении предоставления разрешения на УРВИ<sup>11</sup>.

Такая позиция находит отклик в муниципальном правотворчестве, в частности в виде оснований для отказа в предоставлении муниципальной услуги по предоставлению разрешения на УРВИ земельного участка или объекта капитального строительства<sup>12</sup>.

Принцип осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований технических регламентов особенно ярко проявляется в категориях споров по отклонению от предельных параметров застройки, выражается в обязательной оценке судами принятого органом публичной власти решения на соблюдение технических регламентов. Раскрытие принципа, как правило, подкрепляется ссылками на нормы ст. 37 и 40 ГрК РФ, прямо предусматривающих обязанность соблюдения требований технических регламентов при изменении вида разрешенного использования, а также при предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров застройки.

Реализация принципа осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности направлена на защиту от бессистемной и безосновательной урбанизации территорий и неблагоприятной экологической обстановки. Принцип связывает градостроительное законодательство с иным, смежным с ним, законодательством в указанной сфере (водным, лесным и пр.). В этом же контексте рассматривается регулирование особо охраняемых природных территорий.

<sup>8</sup> Апелляционное определение СКАД ВС РФ от 23 мая 2018 г. № 75-АПГ18-4.

<sup>9</sup> Апелляционное определение СКАД ВС РФ от 16 мая 2018 г. № 14-АПГ18-8.

<sup>10</sup> Апелляционные определения СКАД ВС РФ от 11 декабря 2019 г. № 18-АПА19-74, от 11 декабря 2019 г. № 18-АПА19-74, от 13 сентября 2018 г. № 81-АПГ18-11 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 5 августа 2019 г. № Ф03-3089/2019 по делу № А04-9237/2018.

<sup>12</sup> Например, п. 2.9.1 Административного регламента администрации городского округа город Кулебаки по предоставлению муниципальной услуги (постановлением Администрации от 9 августа 2019 г. № 1648) в качестве основания для отказа в предоставлении муниципальной услуги указано отрицательное мнение большинства лиц, участвующих в публичных слушаниях; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 21 марта 2022 г. № Ф01-399/2022 по делу № А43-3700/2021.

Изложенное предопределяет использование указанного принципа как непосредственный переход к нормам права, регулирующим специальные правоотношения, например при спорах, связанных с отражением в правилах землепользования и застройки зон с особыми условиями территории<sup>13</sup>.

Принцип осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия основывается на нормах ГрК РФ, а также Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации», на практике он находит отражение в проверке соблюдения требований действующего законодательства на предмет существующих ограничений в связи с наличием объекта культурного наследия<sup>14</sup>. Невозможность соблюдения таких ограничений и требований влечет невозможность принятия соответствующих решений при осуществлении градостроительного зонирования.

##### **5. Специальные принципы градостроительного зонирования**

Анализируя специальные принципы, остановимся на наиболее актуальных в настоящее время.

Так, принцип «зональности» территорий подразумевает, что установление территориальных зон производится в отношении совокупности земельных участков и территорий, не имеющих сформированных земельных участков, а не единичных земельных участков.

В более ранних редакциях ГрК РФ предусматривал положение, обеспечивающее реализацию рассматриваемого принципа. Однако Федеральным законом от 2 августа 2019 г. № 283-ФЗ оно было исключено. Суд, применяя вышеуказанный принцип, исходил из того, что его наличие не предусматривает, тем не менее, строгого запрета на установление территориальной зоны в отношении отдельного земельного участка<sup>15</sup>.

В целом, действительно существуют территориально емкие земельные участки, занятые, например, производственными объектами или иными крупными имущественными комплексами, в отношении которых наиболее эффективно устанавливать

одну территориальную зону. Данное обстоятельство не позволяет обоснованно ввести общее правило о запрете на установление территориальной зоны в отношении отдельного земельного участка.

Но либерализация положений ГрК РФ в указанном направлении может дать стимул для соответствующих злоупотреблений со стороны органов публичной власти.

Принцип действия единого градостроительного регламента в границах территориальной зоны обеспечивает максимальный эффект для большинства, обеспечивает реализацию проектных намерений собственников земельных участков при максимальных параметрах как при новом строительстве, так и при реконструкции. Назначение принципа заключается в обеспечении гарантий предсказуемого использования земельных участков, строительных изменений на земельных участках в границах территориальных зон и обеспечении соседских прав.

Кроме непосредственного указания, что для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент, суды также связывают установление единого градостроительного регламента с реализацией требования определенности правового режима земельного участка<sup>16</sup>.

Принцип соответствия правил землепользования и застройки генеральному плану также сформулирован судебной практикой и получил широкое распространение благодаря включению в Обзор судебной практики ВС РФ<sup>17</sup>, существенным образом повлиял на стратегии разработки правил землепользования и застройки и генеральных планов органами местного самоуправления за последние четыре года.

Важно отметить, что часто этот принцип связан с выводом о большей юридической силе генерального плана по сравнению с правилами землепользования и застройки, что имеет ключевое значение при рассмотрении дел об оспаривании установленных территориальных зон в отношении земельных участков. Таким образом, решения по частным случаям становятся общим правилом по требованию полного соответствия одного документа другому.

<sup>13</sup> Апелляционное определение СКАД ВС РФ от 29 мая 2019 г. № 10-АПА19-6.

<sup>14</sup> Определение СКАД ВС РФ от 27 февраля 2019 г. № 8-АПГ18-32.

<sup>15</sup> Апелляционное определение СКАД ВС РФ от 13 февраля 2019 г. № 4-АПГ18-33.

<sup>16</sup> Апелляционное определение СКАД ВС РФ от 27 ноября 2019 г. № 53-АПА19-41.

<sup>17</sup> Представлен также в п. 57 Обзора судебной практики ВС РФ № 3 (2018), утвержденного Президиумом ВС РФ 14 ноября 2018 г.

В литературе также отмечается, что генеральный план всё больше становится документом прямого действия [24], что, на взгляд авторов, нельзя признать соответствующим ни доктринальному пониманию, ни буквальному прочтению ГрК РФ.

Органы власти в сфере регулирования застройки принимают во внимание позиции, выработанные судебной практикой относительно данного принципа, что выражается в одном из двух основных подходов:

1) полное соответствие правил землепользования и застройки генеральному плану<sup>18</sup> – такое положение не поддерживается в научной дискуссии, так как строгое соответствие правил землепользования и застройки генеральному плану фактически превращает документ градостроительного зонирования в копию документа территориального планирования [25];

2) выработка пределов учета положений документа территориального планирования в правилах землепользования и застройки<sup>19</sup>, например через цели достижения технико-экономических показателей и реализации определенных генеральным планом мероприятий, перечисление зон, по отношению к которым производится учет (зоны улично-дорожной сети, природные территории и под.).

Авторы выражают мнение, что требуют развития вопросы пределов учета и предмета соответствия (проверки) правил землепользования и застройки генеральному плану. Учитывая различия в содержании указанных документов, в предметах их регулирования, справедливо признавать их взаимную соотнесенность, но не сводить ее к полному соответствию одного документа другому.

В настоящее время выработка взвешенного подхода в судебной практике к определению соотношения правил землепользования и застройки и генерального плана выступает важной задачей, требующей детальной проработки<sup>20</sup>. При этом в целом разрешению выявленного противоречия может послужить как принятие постановления Пленума ВС РФ, в котором давались бы разъяснения по указанным вопросам, так и внесение изменений в ГрК РФ.

## 6. Выводы

По результатам проведенного анализа судебных актов следует выделить несколько подходов су-

дов к использованию принципов градостроительного зонирования, включая как прямое цитирование и применение, раскрытие содержания без точного формулирования, так и формирование новых принципов.

Исходя из структуры споров и принципов градостроительного зонирования, можно проследить следующие наиболее часто встречающиеся связи между категорией спора и используемым принципом:

1) в случае оспаривания решений о предоставлении разрешения на УРВИ применяются принцип самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения, принцип участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия;

2) при оспаривании решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров застройки либо об отказе в таком предоставлении – принцип осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований технических регламентов;

3) в случае оспаривания правил землепользования и застройки в части установленных территориальных зон следует обращать внимание на принцип соответствия правил землепользования и застройки генеральному плану, принцип действия единого градостроительного регламента в границах территориальной зоны, принцип защиты ранее возникших прав правообладателей земельных участков при изменении градостроительного зонирования, принцип правовой определенности режима использования земельных участков и объектов капитального строительства (принцип принадлежности земельного участка только к одной территориальной зоне).

В качестве общей тенденции прослеживается снижение значимости учета фактического землепользования при принятии градостроительных решений по установлению территориальных зон. При этом для соблюдения баланса интересов суды обращаются к ч. 8–10 ст. 36 ГрК РФ. Однако указанная практика весьма спорна, так как фактически допускает прева-лирование одних принципов над остальными.

Многие подходы и правовоположения, транслируемые судебной практикой, находят отражение в правоприменительной и правотворческой деятельности

<sup>18</sup> Например, в ПЗЗ г. Казани, утвержденных решением Казанской городской Думы от 16 августа 2021 г. № 5-8 (ст. 22).

<sup>19</sup> Например, в ПЗЗ городского округа город Воронеж, утвержденных решением Воронежской городской Думы от 20 апреля 2022 г. № 466-V (ст. 19).

<sup>20</sup> Кассационное определение СКАД ВС РФ от 27 июля 2022 г. № 78-КАД22-11-К3; Апелляционное определение СКАД ВС РФ от 6 февраля 2019 г. № 41-АПГ18-26.

органов местного самоуправления. При этом органы местного самоуправления по-разному оценивают и учитывают складывающуюся судебную практику.

В этой связи представляется важной дальнейшая работа с принципами градостроительного зонирования. Судебная практика, с одной стороны, раскрывает содержание принципов и оказывает тем са-

мым влияние на муниципальное правотворчество, с другой, дает стимул законодателю для поиска решений по согласованию институтов земельного и градостроительного законодательства по отношению к их предметным областям, а также уполномоченным на это органам для развития организационно-методологических основ по указанным направлениям.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Трутнев Э. К. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации / Э. К. Трутнев, Л. Е. Бандорин. – М. : Проспект, 2010. – 744 с.
2. Трутнев Э. К. Градорегулирование: Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок / Э. К. Трутнев. – М. : Ин-т экономики города, 2019. – 682 с.
3. Коновалов А. В. Принципы права : моногр. / А. В. Коновалов. – М. : Норма, 2022. – 792 с. – DOI: 10.12373/1816288.
4. Боголюбов С. А. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С. А. Боголюбов. – М. : Проспект, 2007. – 447 с.
5. Ястребова Н. А. Градостроительное зонирование как вид научной деятельности в системе охраны территориальных объектов культурного наследия / Н. А. Ястребова // Вестник Волгоградского государственного архитектурно-строительного университета. Серия: Строительство и архитектура. – 2019. – № 76. – С. 185–195.
6. Рыженков А. Я. О классификации принципов градостроительного права / А. Я. Рыженков // Бизнес. Образование. Право. – 2018. – № 3. – С. 282–286. – DOI: 10.25683/VOLBI.2018.44.322.
7. Sellers J. M. Litigation as a local political resource: Courts in controversies over land use in France, Germany, and the United States / J. M. Sellers // Law and Society Review. – 1995. – Vol. 29, iss. 3. – P. 475–516.
8. Brouard S. Constitutional courts as veto players: Lessons from the United States, France and Germany / S. Brouard, C. Hönnige // European Journal of Political Research. – 2017. – Vol. 56, iss. 3. – P. 529–552. – DOI: 10.1111/1475-6765.12192.
9. Зайцев О. В. Роль судебных решений (прецедентов) и судебной практики в регулировании общественных отношений / О. В. Зайцев // Вестник гражданского процесса. – 2018. – Т. 8, № 2. – С. 105–136.
10. Bar-Siman-Tov I. The role of courts in improving the legislative process / I. Bar-Siman-Tov // The Theory and Practice of Legislation. – 2015. – Vol. 3, iss. 3. – P. 295–313. – DOI: 10.1080/20508840.2015.1133169.
11. Соловьев В. Ю. Судебная практика в российской правовой системе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. Ю. Соловьев. – М., 2003. – 21 с.
12. Гук П. А. Судебная практика как средство обеспечения определенности правоприменения / П. А. Гук // Российская юстиция. – 2020. – № 9. – С. 35–38.
13. Смирнова М. Г. Правоположения судебной практики как нетипичный источник права / М. Г. Смирнова // Ленинградский юридический журнал. – 2006. – № 1. – С. 54–70.
14. Удодова М. А. Механизм воздействия судебной практики на законодательство: к постановке проблемы в современной теории правотворчества / М. А. Удодова // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 6 (91). – С. 40–48. – DOI: 10.17803/1994-1471.2018.91.6.040-048.
15. Братусь С. Н. Судебная практика в советской правовой системе / С. Н. Братусь. – М. : Юридическая литература, 1975. – 328 с.
16. Залоило М. В. Актуальные проблемы правотворчества / М. В. Залоило, Н. Н. Черногор. – М., 2018. – 144 с.
17. Сенякин И. Н. Роль судебной практики в механизме законотворчества / И. Н. Сенякин, Т. А. Желдыбина // Ленинградский юридический журнал. – 2014. – № 4 (38). – С. 135–152.
18. Трутнев Э. К. Азбука землепользования и застройки: Главное о Правилах землепользования и застройки в популярном изложении / Э. К. Трутнев, Л. Е. Бандорин. – М. : Ин-т экономики города, 2010. – 56 с.
19. Савельева Е. А. Правила землепользования и застройки: значение для осуществления градостроительной деятельности в муниципальном образовании / Е. А. Савельева // Стратегия социально-экономиче-



ского развития общества: управленческие, правовые, хозяйственные аспекты : в 2 т. – Курск, 2011. – Т. 2. – С. 103–106.

20. Куница Д. А. Оспаривание правил землепользования и застройки: правовые основания и судебная практика / Д. А. Куница, М. В. Михайлова // Российское право онлайн. – 2018. – № 1. – С. 84–96.

21. Савельева Е. А. Роль института разрешенного использования земельных участков в механизме определения правового режима земель населенных пунктов / Е. А. Савельева // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2014. – № 1 (28). – С. 41–49.

22. Высоковский А. А. Правила землепользования и застройки: руководство по разработке. Опыт введения правового зонирования в Кыргызстане / А. А. Высоковский. – Бишкек : Ега-Басма, 2005. – 332 с.

23. Гудзь Т. В. Эволюция содержания принципа устойчивого развития в градостроительной деятельности / Т. В. Гудзь, Н. В. Дубровская // Современные технологии в строительстве. Теория и практика. – 2018. – Т. 1. – С. 444–450.

24. Башарин А. В. Об ограничении свободы усмотрения публичной власти при принятии (изменении) генеральных планов / А. В. Башарин // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2020. – № 9. – С. 10–22.

25. Трутнев Э. К. Вопрос о соотношении правил землепользования и застройки (ПЗЗ) и генерального плана (ГП) согласно определению Верховного Суда Российской Федерации / Э. К. Трутнев // Высшая школа урбанистики имени А.А. Высоковского : офиц. сайт. – 2021. – 8 сент. – URL: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/506072362.pdf> (дата обращения: 30.11.2022).

## REFERENCES

1. Trutnev E.K., Bandorin L.E. *Commentary to the Town Planning Code of the Russian Federation*. Moscow, Prospekt Publ., 2010. 744 p. (In Russ.).

2. Trutnev E.K. *Urban Planning: Legal Support of Urban Planning: Alternative Models of Legislation and the Program of Correction of its Errors*. Moscow, Institute of City Economics Publ., 2019. 682 p. (In Russ.).

3. Konovalov A.V. *Principles of law*, Monograph. Moscow, Norma Publ., 2022. 792 p. DOI: 10.12373/1816288. (In Russ.).

4. Bogolyubov S.A. *Commentary to the Town Planning Code of the Russian Federation (article-by-article)*. Moscow, Prospekt Publ., 2007. 447 p. (In Russ.).

5. Yastrebova N.A. Urban planning zoning as a type of scientific activity in the system of protection of territorial objects of cultural heritage. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo arkhitekturno-stroitel'nogo universiteta. Seriya: Stroitel'stvo i arkhitektura = Bulletin of Volgograd State University of Architecture and Civil Engineering. Series "Construction and Architecture"*, 2019, no. 76, pp. 185–195. (In Russ.).

6. Ryzhenkov A.Ja. On the classification of the principles of town-planning law. *Biznes. Obrazovanie. Pravo = Business. Education. Law*, 2018, no. 3, pp. 282–286. DOI: 10.25683/VOLBI.2018.44.322. (In Russ.).

7. Sellers J.M. Litigation as a local political resource: Courts in controversies over land use in France, Germany, and the United States. *Law and Society Review*, 1995, vol. 29, iss. 3, pp. 475–516.

8. Brouard S., Hönnige C. Constitutional courts as veto players: Lessons from the United States, France and Germany. *European Journal of Political Research*, 2017, vol. 56, no. 3, pp. 529–552. DOI: 10.1111/1475-6765.12192.

9. Zaytsev O.V. The role of judgments (precedents) and judicial practice in regulation of public relations. *Vestnik grazhdanskogo protsesssa = Herald of Civil Procedure*, 2018, vol. 8, no. 2, pp. 105–136. (In Russ.).

10. Bar-Siman-Tov I. The role of courts in improving the legislative process. *The Theory and Practice of Legislation*, 2015, vol. 3, no. 3, pp. 295–313. DOI: 10.1080/20508840.2015.1133169.

11. Solov'ev V.Yu. *Judicial practice in the Russian legal system*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2003. 21 p. (In Russ.).

12. Guk P.A. Judicial practice as a means of ensuring certainty of law enforcement. *Rossiiskaya yustitsiya*, 2020, no. 9, pp. 35–38. (In Russ.).

13. Smirnova M.G. The legal provisions of judicial practice as an atypical source of law. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal = Leningrad Legal Journal*, 2006, no. 1, pp. 54–70. (In Russ.).

14. Udodova M.A. The Mechanism of Impact of Judicial Practice on Legislation: Articulation of the Issue in the Modern Theory of Law-Making. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2018, no. 6, pp. 40–48. DOI: 10.17803/1994-1471.2018.91.6.040-048. (In Russ.).
15. Bratus' S.N. *Judicial practice in the Soviet legal system*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1975. 328 p. (In Russ.).
16. Zaloilo M.V., Chernogor N.N. *Current problems of law-making*. Moscow, 2018. 144 p. (In Russ.).
17. Senyakin I.N., Zheldybina T.A. The role of judicial practice in the mechanism of lawmaking. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal = Leningrad Legal Journal*, 2014, no. 4 (38), pp. 135–152. (In Russ.).
18. Trutnev E.K., Bandorin L.E. *The ABCs of Land Use and Development: The Essentials of the Rules for Land Use and Development in a Popular Statement*. Moscow, Institute of City Economics Publ., 2010. 56 p. (In Russ.).
19. Savel'eva E.A. Rules of land use and development: the value for the implementation of urban planning in the municipality, in: *Strategiya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya obshchestva: upravlencheskie, pravovye, khozyaistvennye aspekty*, in 2 volumes, Kursk, 2011, vol. 2, pp. 103–106. (In Russ.).
20. Kunitsa D.A., Mikhailova M.V. Challenging the land use and development rules: legal grounds and court practice. *Rossiiskoe pravo online = Russian Law Online*, 2018, no. 1, pp. 84–96. (In Russ.).
21. Savelyeva E.A. The role of the institute of permitted use of land plots in the mechanism of determining the legal regime of lands of residential areas. *Vestnik Volgogradskoi akademii MVD Rossii = Journal of the Volgograd Academy of the Ministry of the Interior of Russia*, 2014, no. 1 (28), pp. 41–49. (In Russ.).
22. Vysokovskii A.A. *Rules of land use and development: guidelines for development. Experience of introducing legal zoning in Kyrgyzstan*. Bishkek, Ega-Basma Publ, 2005. 332 p. (In Russ.).
23. Gudz T.V., Dubrovskaya N.V. Evolution of the content of the principle of sustainable development in urban development. *Sovremennye tekhnologii v stroitel'stve. Teoriya i praktika*, 2018, vol. 1, pp. 444–450. (In Russ.).
24. Basharin A. On limiting the freedom of discretion of public authority when adopting (changing) master plans. *Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya Rossiiskoi Federatsii = Herald of Economic Justice*, 2020, no. 9, pp. 10–22. (In Russ.).
25. Trutnev E.K. The issue of the correlation between the rules of land use and development and the general plan according to the definition of the Supreme Court of the Russian Federation. *Vysokovsky Graduate School of Urbanism*, official website, September 8, 2021, available at: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/506072362.pdf> (accessed November 30, 2022). (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

**Гудзь Татьяна Васильевна** – кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Высшей школы урбанистики имени А.А. Высоковского факультета городского и регионального развития  
*Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»*  
109028, Россия, г. Москва, Мясницкая ул., 13/4  
E-mail: [tgudz@hse.ru](mailto:tgudz@hse.ru)  
ORCID: 0000-0001-8855-4136

**Солдатова Лариса Владимировна** – кандидат юридических наук, доцент, заместитель руководителя департамента публичного права факультета права  
*Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»*  
109028, Россия, г. Москва, Большой Трехсвятительский пер., 3  
E-mail: [ivsoldatova@hse.ru](mailto:ivsoldatova@hse.ru)

#### INFORMATION ABOUT AUTHORS

**Tatyana V. Gudz** – PhD in Economics, Associate Professor; Leading Research Fellow, Vysokovsky Graduate School of Urbanism, Faculty of Urban and Regional Development  
*HSE University*  
13/4, Myasnitskaya ul., Moscow, 109028, Russia  
E-mail: [tgudz@hse.ru](mailto:tgudz@hse.ru)  
ORCID: 0000-0001-8855-4136

**Larisa V. Soldatova** – PhD in Law, Associate Professor; Deputy Head, School of Public Law, Faculty of Law  
*HSE University*  
3, Bol'shoi Trekhsvyatitel'skii per., Moscow, 109028, Russia  
E-mail: [ivsoldatova@hse.ru](mailto:ivsoldatova@hse.ru)  
ORCID: 0000-0001-7731-4153

ORCID: 0000-0001-7731-4153

**Самоловских Наталья Владимировна** – соискатель ученой степени кандидата юридических наук  
*Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева*  
620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21  
E-mail: nvsamolovskikh@gmail.com  
ORCID: 0000-0002-7326-7780

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Гудзь Т.В. Принципы градостроительного зонирования в судебной практике / Т.В. Гудзь, Л.В. Солдатова, Н.В. Самоловских // Правоприменение. – 2023. – Т. 7, № 3. – С. 105–115. – DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).105-115.

**Natalia V. Samolovskikh** – PhD candidate  
*Ural State Law University*  
21, Komsomol'skaya ul., Yekaterinburg, 620137,  
Russia  
E-mail: nvsamolovskikh@gmail.com  
ORCID: 0000-0002-7326-7780

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Gudz T.V., Soldatova L.V., Samolovskikh N.V. Principles of legal zoning in the judicial practice. *Pravoprimenie = Law Enforcement Review*, 2023, vol. 7, no. 3, pp. 105–115. DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).105-115. (In Russ.).