

О проблемах применения института отмены документации по планировке территории, признания отдельных частей такой документации не подлежащими применению

Башарин Алексей Вадимович

преподаватель, Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация;
basharin94@yandex.ru

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются проблемы применения относительно нового института градостроительного законодательства — отмены документации по планировке территории, признания отдельных частей такой документации не подлежащими применению. Автор пытается выявить различия между отменой такой документации и признанием не подлежащими применению ее отдельных частей, рассматривает ряд вопросов, связанных с возможностью отмены документации по планировке территории, соответствующей законодательным требованиям. Также внимание уделяется определению субъектного состава лиц, уполномоченных на отмену документации по планировке территории, необходимости проведения публичных слушаний в процессе такой отмены. В заключение автор делает основные выводы, еще раз обращая внимание на наличие системных недостатков существующего публично-правового регулирования.

Ключевые слова: документация по планировке территории, отмена, публичные слушания, доверие к действиям государства, административное право

On the Problems of Application of Institute of Cancellation of the Documentation on a Lay-out of Territory, Recognition of Separate Parts of Such Documentation not Subject to Application

Aleksei V. Basharin

Lecturer at the Saint Petersburg State University; Sankt Petersburg, Russian Federation; basharin94@yandex.ru

ABSTRACT

In article problems at application rather new institute of the town-planning legislation - cancellation of the documentation on a lay out of territory, recognition of separate parts of such documentation not subject to application are considered. The author tries to reveal distinctions between cancellation of such documentation and recognition of separate parts not subject to application, considers a number of questions connected with possibility of cancellation of the documentation on a territory planning corresponding to legislative requirements. Also the attention is given to definition of the subject structure of the persons empowered on cancellation of the documentation on a lay-out of territory, necessity of carrying out of public hearings in the course of such cancellation. In conclusion, the author draws the main conclusions, once again drawing attention to the existence of systemic shortcomings of the existing public law regulation.

Keywords: territory planning documentation, cancellation, public hearings, trust in state actions, administrative law

1. Введение, постановка проблемы

В августе 2019 г. вступил в силу федеральный закон «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ (далее — ГрК РФ) и отдельные законодательные акты РФ»¹, которым был введен институт отмены документации по планировке территории, признания отдельных частей такой документации не подлежащими применению².

Ст. 2 ГрК РФ к числу принципов градостроительного законодательства относит осуществление строительства, в том числе на основании документации по планировке территории (далее — ДПТ)³, необходимой для формирования комфортной городской среды.

Так, в отсутствие такой документации невозможно обеспечить поэтапное развитие территории с целью синхронизации строительства жилья и объектов социальной инфраструктуры, строительство крупных линейных объектов, обеспечивающих снабжение населения коммунальными ресурсами, транспортную доступность территорий.

¹ О внесении изменений в ГрК РФ и отдельные законодательные акты РФ : федеральный закон от 02.08.2019 № 283-ФЗ (далее — ФЗ № 283-ФЗ). Нормативно-правовое регулирование и судебная практика приводятся по СПС «Консультант Плюс».

² См.: ч. 18–20 ст. 45 ГрК РФ.

³ К которой в настоящее время согласно ч. 4 ст. 41 ГрК РФ отнесены проекты планировки и межевания территории (далее — ППТ, ПМТ).

По мнению О. А. Жарковой, в отношении ДПТ в законодательстве наблюдается довольно ощутимый правовой вакуум⁴. Так, например, четко не закреплены источники финансирования подготовки (разработки) такой документации, что позволяет органам публичной власти «стимулировать» частных лиц к разработке ДПТ за счет собственных средств по принципу: не разработаешь ДПТ, не получишь разрешение на строительство, не сможешь реализовать проект по иным основаниям⁵.

Вместе с тем, вложив значительные средства в разработку ДПТ, инвестор не получает никаких гарантий о том, что планировочные решения в составе такой документации действительно могут быть реализованы⁶.

Динамичность градостроительного законодательства⁷ влечет за собой постоянную корректировку градостроительной документации, которая, в свою очередь, приводит к возникновению ситуаций, когда различные виды такой документации начинают противоречить друг другу. Так, вполне возможна ситуация, когда после утверждения проекта планировки территории (далее — ППТ) будут изменены правила землепользования и застройки (далее — ПЗЗ), что повлечет за собой невозможность размещения объектов в соответствии с параметрами, содержащимися в ППТ. На возможность реализации планировочных решений в составе ДПТ может оказать влияние и корректировка правил в области нормативно-технического регулирования (сводов правил).

Например, ранее утвержденный ППТ предусматривал создание школы на 250 учеников, в то время как существующее нормативно-техническое регулирование допускает увеличение высоты в отношении образовательных организаций, что позволяет разместить объект значительно большей вместимости^{8,9}. Кроме того, на возможность размещения объектов в составе ДПТ могут оказать влияние и планы публичной власти по созданию инфраструктурных объектов (например, автомобильных дорог)¹⁰. В рассмотренных выше ситуациях возникает необходимость скорректировать ДПТ, что зачастую так же затратно по времени и финансам, как и утвердить новую документацию. С учетом изложенного анализ возможности отмены, признания не подлежащей применению ДПТ (ее отдельных частей) в качестве «альтернативы» внесению изменений в ДПТ представляет несомненный практический интерес. Этому анализу и будет посвящена настоящая статья.

2. Отмена документации по планировке территории и признание ее не подлежащей применению. Разграничение понятий

В ч. 18–20 ст. 45 ГрК РФ используется следующая формулировка: порядок внесения изменений в ДПТ, порядок отмены такой документации или ее отдельных частей, порядок признания отдельных частей такой документации не подлежащими применению.

Даже применение грамматического толкования этой нормы позволяет сделать однозначный вывод о том, что признание частей ДПТ не подлежащими применению не тождественно отмене такой документации.

Правильность этого вывода подтверждается также тем, что ГрК РФ еще до принятия ФЗ № 283-ФЗ ГрК РФ содержал в себе перечень случаев, в которых ДПТ признавалась недействующей (в том числе в части)¹¹.

Принятие же ФЗ № 283-ФЗ четко выделило возможность существования двух самостоятельных порядков (отмена ДПТ и признание отдельных частей ДПТ не подлежащими применению были разделены).

⁴ Жаркова О. А. Предоставление земельного участка для целей строительства и документация по планировке территории. Закон. 2013. № 5. С. 65–72.

⁵ О существовавшей практике выдачи градостроительных планов земельных участков без указания места допустимого размещения объекта капитального строительства в отсутствие разработанной ДПТ см. [Электронный ресурс]: URL: https://zakon.ru/blog/2014/5/16/novaya_praktika_vas_rf_dlya_togo_chtoby_stroit_gradostroitelnogo_plana_nedostatochno_eshhe_obyazatel (дата обращения: 08.03.2020).

⁶ Иными словами, что он в действительности сможет построить объекты капитального строительства, запланированные в такой документации.

⁷ Так, только за 2019 г. в ГрК РФ шесть раз вносились изменения.

⁸ В определенных ситуациях может потребоваться изменение не только параметров, но и функционального назначения объекта капитального строительства, предусмотренного в ДПТ. Например, ранее утвержденный ППТ предусматривал размещение объекта торговли, а в настоящее время дефицит мест в дошкольных учреждениях достиг такого уровня, что требуется размещение детского сада.

⁹ Таким образом, наличие ранее утвержденной ДПТ может воспрепятствовать эффективному удовлетворению публичного интереса в обеспечении населения инфраструктурными объектами.

¹⁰ На эту ситуацию можно взглянуть и с другой стороны: создание объектов, предусмотренных ДПТ, может «поставить крест» на создании линейных объектов, обслуживающих в том числе публичные интересы.

¹¹ Ч. 12.6 ст. 45 ГрК РФ, ч. 21 ст. 46.9 ГрК РФ.

При анализе этих понятий необходимо учитывать существующую на уровне высшей судебной инстанции практику об отнесении ДПТ к нормативно-правовым актам¹².

Как отмечает М. Б. Румянцев, общим принципом отмены и приостановления действия нормативных правовых актов является положение о том, что данная функция принадлежит в первую очередь тем правотворческим органам, которые их приняли¹³.

Соответственно, отмена нормативно-правового акта (ДПТ) является составной частью правотворческого процесса, осуществляемого органами государственной власти в пределах их компетенции.

Необходимость отмены ДПТ может быть обусловлена самыми разнообразными обстоятельствами¹⁴ (например, устареванием планировочных решений в ее составе), среди которых обращает на себя внимание признание такой документации недействующей на основании решения суда.

Представляется, что важно отметить тот факт, что само по себе признание судом нормативно-правового акта (в том числе ДПТ) недействующим еще не означает отмену этого акта.

В практике Конституционного суда РФ (далее — КС РФ) была выработана позиция о том, что признание судом нормативного акта противоречащим федеральному закону не является его отменой самим судом, тем более лишением его юридической силы с момента издания, а означает признание его недействующим¹⁵ и, следовательно, с момента вступления решения суда в силу не подлежащим применению.

При этом необходимо обратить внимание на то, что акт, признанный судом неправовым, не может считаться действующим, влекущим юридические последствия, независимо от того, будет ли он формально отменен издавшим его органом¹⁶. Более того, суд может признать соответствующий нормативно-правовой акт недействующим как с момента вынесения судебного решения, так и со дня его принятия¹⁷.

Таким образом, орган публичной власти, отменяя ДПТ, признанную недействующей по решению суда, лишь подтверждает отсутствие у нее юридической силы.

В отличие от отмены ДПТ, которая может быть обусловлена различными обстоятельствами (в том числе вынесенным судебным решением), признание отдельных частей ДПТ не подлежащими применению может явиться результатом лишь принятия соответствующего нормативно-правового акта публичной власти. Это предопределяет, что в то время, как отмена нормативно-правового акта может быть осуществлена с обратной силой (т. е. акт признается отмененным со дня своего вступления в силу), приостановление действия нормативно-правового акта возможно лишь с того момента, когда был принят акт, предписывающий приостановить его действие.

Также обратим внимание на возможность проведения определенных «параллелей» между институтами признания отдельных частей ДПТ не подлежащими применению и приостановления действия нормативно-правового акта¹⁸, позволяющую выявить определенную контрольную функцию, заложенную в содержание ч. 18–20 ст. 45 ГрК РФ.

Представим себе следующую ситуацию: орган местного самоуправления разработал ДПТ для размещения объекта местного значения (например, библиотеки)¹⁹, но в дальнейшем данная

¹² См.: кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ (далее — ВС РФ) от 05.06.2019 № 87-КА19-1, апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 30.01.2019 № 45-АПГ18-2, определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 18.12.2014 № 306-ЭС14-3391 по делу № А06-2224/2013.

¹³ Румянцев М. Б. Отмена правовых норм в законодательном процессе РФ как правотворческое решение. Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 11. С. 37–41.

¹⁴ Более сложным для рассмотрения представляется вопрос о том, может ли орган публичной власти отменить ДПТ, не признанную недействующей судом, которая полностью соответствует нормам действующего законодательства, но препятствует эффективной реализации публичных интересов? Возможный ответ на него будет дан в разделе 3 настоящей статьи.

¹⁵ См.: Постановление КС РФ от 27.01.2004 № 1-П. В особом мнении к этому постановлению судья А. Л. Кононов также делает вывод о том, что не представляется убедительным и даже понятным и различие признания неправомерности нормативных актов по последствиям на недействующие (т. е. очевидно не оказывающие реального действия) и недействительные (т. е. несуществующие).

¹⁶ См.: постановление КС РФ от 27.01.2004 № 1-П.

¹⁷ См.: О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами : постановление Пленума ВС РФ от 25.12.2018 № 50, п. 38.

¹⁸ Этот институт предусмотрен ст. 48 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

¹⁹ Согласно ч. 19 ст. 1 ГрК РФ объекты местного значения — объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые необходимы для осуществления органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения и в пределах переданных государственных полномочий и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие муниципальных районов, поселений, городских округов.

территория понадобилась субъекту РФ для размещения объекта регионального значения²⁰ (например, снегоплавильного пункта).

В рассматриваемой ситуации логичным представляется приостановить действие муниципального нормативно-правового акта об утверждении ДПТ в целях удовлетворения публичных нужд более высокого уровня, а не отменить этот акт, учитывая, что действие приостановленного акта в отличие от акта отмененного может быть возобновлено²¹.

Таким образом, применение института признания ДПТ не подлежащей применению вместо осуществления отмены ДПТ позволит избежать необходимости повторной разработки такой документации, получения всех согласований, способствуя тем самым экономии средств муниципальных бюджетов.

Говоря об отмене ДПТ, признании не подлежащими применению ее отдельных частей, хотелось бы дополнительно обратить внимание на два момента.

Во-первых, необходимым представляется внесение изменений в ч. 18–20 ст. 45 ГрК РФ, в целях возможности признания не подлежащей применению ДПТ в целом, а не только ее отдельных частей.

В противном случае существование этого института вообще не имеет смысла, ввиду того что не признанные не подлежащими применению части ДПТ (например, в части определения границ зон размещения объектов) не позволяют достичь целей неприменения ДПТ, препятствуя реализации публичных нужд более высокого уровня²².

Во-вторых, существует потребность в уточнении на уровне законодательства или разъяснений Минстроя России понимания термина «часть ДПТ». Полагаем, что под такими частями должны пониматься не только разделы ДПТ согласно ст. 42, 43 ГрК РФ, но и части территории, в отношении которой была осуществлена разработка такой документации.

Представляется, что такое понимание термина «часть ДПТ» позволит использовать этот институт для удовлетворения публичных нужд в размещении объектов определенного значения без необходимости всякий раз осуществлять «полный пересмотр» такой документации. Более того, в пользу его корректности свидетельствует факт того, что изменения, внесенные ФЗ № 283-ФЗ в ст. 41.1 ГрК РФ, предусмотрели возможность осуществления подготовки ДПТ не только в отношении элементов планировочной структуры²³, но и отдельных земельных участков.

Подводя итог, представляется возможным сделать следующий вывод относительно соотношения отмены ДПТ и признания не подлежащими применению ее отдельных частей: процедурно эти институты не являются идентичными, но по своей сути они влекут одинаковые правовые последствия (ДПТ, признанная недействующей или не подлежащей применению, не влечет за собой юридических последствий)^{24, 25}.

3. О возможности отмены ДПТ, соответствующей законодательным требованиям

В рамках настоящего раздела попытаемся ответить на уже поставленный ранее вопрос о возможности отмены ДПТ, соответствующей законодательным требованиям.

На первый взгляд, представляется логичным, что орган публичной власти, принявший нормативно-правовой акт (далее — ДПТ), должен иметь возможность его отменить. Во-первых, это коррелирует с признанием на уровне судебной практики широты свободы усмотрения публичной власти в области политики городского планирования²⁶.

²⁰ Ч. 20 ст. 1 ГрК РФ определяет объекты регионального значения как объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые необходимы для осуществления полномочий по вопросам, отнесенным к ведению субъекта РФ, органов государственной власти субъекта РФ, и оказывающие существенное влияние на социально-экономическое развитие субъекта РФ.

²¹ Потребуется принятие самостоятельного нормативно-правового акта «О возобновлении действия ДПТ».

²² Иными словами, субъект РФ не сможет разместить снегоплавильный пункт в параметрах, предусмотренных для размещения библиотеки, или, например, если в ДПТ не будет отменена зона планируемого размещения этой школы, то цель ее размещения также не сможет быть достигнута.

²³ Согласно ч. 35 ст. 1 ГрК РФ элемент планировочной структуры — часть территории поселения, городского округа или межселенной территории муниципального района (квартал, микрорайон, район и иные подобные элементы).

²⁴ В дальнейшем, употребляя в рамках написания настоящей статьи термин «отмена ДПТ», будем иметь в виду также признание ее не подлежащей применению.

²⁵ Соответственно, на основе такой документации не может осуществляться строительство объектов капитального строительства, она не может служить основанием для принятия решения о возможности изъятия земельных участков для государственных (муниципальных) нужд.

²⁶ См.: апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 22.01.2020 № 53-АПА19-51.

Во-вторых, учитывает, что необходимость такой отмены может быть опосредована наличием публичного интереса в формировании комфортной городской среды^{27, 28}.

Вместе с тем свобода усмотрения публичной власти в возможности отмены ДПТ не может быть безграничной ввиду того, что отмена ДПТ затрагивает не только публичные интересы, но и интерес частных лиц в возможности действительной реализации и эффективной защиты принадлежащих им прав.

Так, лица, осуществляющие градостроительную деятельность в границах действия ДПТ, заинтересованы в сохранении действия ДПТ с учетом того, что при отмене такой документации они не могут приступить к реализации своих проектов. Более того, такая отмена создаст значительные риски для осуществления уже реализуемых проектов в части невозможности получения разрешения на ввод в эксплуатацию строящихся объектов (п. 5 ч. 6. ст. 55 ГрК РФ)²⁹. Не планирующие осуществление строительства (реконструкции) лица также могут быть заинтересованы в сохранении действия ДПТ, в качестве гарантии выполнения публичной властью своих обязательств по созданию объектов инфраструктуры³⁰.

Таким образом, при отмене ДПТ необходимо обеспечить поиск надлежащего баланса между частными и публичными интересами.

Если рассмотреть возможность отмены ДПТ, соответствующей законодательным требованиям, с точки зрения действующего регулирования (*de lege lata*), то можно прийти к неутешительным выводам: сложилась катастрофическая ситуация, при которой органы публичной власти, приняв соответствующий порядок, могут получить возможность отменять ДПТ в отсутствие всяких ограничений.

Более того, необходимо учесть, что в рамках существующего регулирования, когда невозможен судебный контроль за целесообразностью принимаемых нормативно-правовых актов³¹, возможно возникновение ситуаций, когда публичная власть использует институт отмены ДПТ, лишь «прикрываясь» публичным интересом, но в действительности — вопреки законной цели. Например, отмена ДПТ может использоваться как средство, стимулирующее застройщиков к принятию на себя «социальной ответственности» по созданию различных объектов инфраструктуры³².

Представляется, что сложившаяся ситуация стала результатом не несовершенства законодательства о градостроительной деятельности, но системных проблем российского административного права, которое, по мнению А. А. Иванова, развито слабо³³.

Во-первых, административное право продолжает восприниматься многими как отрасль, в первую очередь регламентирующая вопросы привлечения к административной ответственности, осуществления контрольно-надзорной деятельности, но не общий порядок взаимоотношения частных лиц и публичной власти.

До сих пор не принят закон об административных процедурах, на необходимость скорейшего принятия которого обращали внимание многие ученые³⁴, закрепляющий общие принципы административного права.

²⁷ Например, в рамках уже приводимых нами примеров, когда ДПТ отменяется с целью обеспечения возможности размещения инфраструктурных объектов большей вместимости (емкости), не противореча требованиям действующего регулирования.

²⁸ Представим себе ситуацию, при которой ранее утвержденная ДПТ не предусматривала размещения спортивных объектов в границах квартала, но с ростом численности населения в нем объекты спорта «по соседству» перестали справляться с наплывом желающих. Вместе с тем в квартале есть земельные участки, предназначенные согласно ДПТ для размещения объектов торговли, при этом по ПЗЗ для них предусмотрен в том числе вид разрешенного использования «спорт».

Полагаем, что в таком случае публичная власть должна иметь возможность отменить ДПТ в части, препятствующей размещению спортивных объектов.

²⁹ См.: [Электронный ресурс]. URL: https://zakon.ru/blog/2018/09/07/ob_ochedrednom_gradostroitelnom_koshmare_dlya_biznesa_ili_obratnoj_sile_zakona_342-fz (дата обращения: 12.03.2020).

³⁰ Иными словами, проживающие в границах квартала граждане заинтересованы в том, чтобы обещанные им объекты здравоохранения, социальной инфраструктуры были в действительности построены.

³¹ О существующих моделях нормоконтроля см.: [Электронный ресурс]. URL: https://zakon.ru/blog/2019/07/16/teorii_normokontrolya_v_dele_o_zaprete_vyezda_policejskim_za_granicu_k_opredeleniyu_po_delu_luzhnyh (дата обращения: 12.03.2020).

³² Иными словами, если не постройте детский сад и безвозмездно не передадите его городу, отменим ДПТ.

³³ Иванов А. А. Проблемы публичного права России: взгляд со стороны. Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2017. № 2. С. 46–59.

³⁴ См.: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/pravo/2015/03/2015-03-04.pdf> (дата обращения: 12.03.2020).

Это предопределяет существование пробелов в области реализации принципа поддержания доверия граждан и юридических лиц к действиям публичной власти. В настоящее время этот принцип лишь иногда применяется ВС РФ и КС РФ, вместе с тем не представляется возможным говорить о том, что сложилась какая-либо система его применения³⁵.

Однако в зарубежных правовых системах этот принцип лежит в основе учения о юридической силе административных актов, в рамках которого осуществляется распределение рисков между публичной администрацией и частным лицом при отмене такого акта³⁶.

Во-вторых, должным образом не регламентированы и отдельные институты административного права. Так, в частности, недостаточное внимание уделяется выявлению сущности понятия «административное управление», исследованию категории административных актов³⁷, их классификации.

Так, в действующем законодательстве отсутствует классификация административных актов на благоприятствующие (т. е. создающие право лица либо имеющие правовое значение какие-нибудь существенные преимущества [блага]) и обременяющие (влекущие неблагоприятные последствия для адресатов)³⁸, известная даже многим государствам постсоветского пространства³⁹.

Как отмечает А. Ф. Васильева, такая классификация имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Так, например, порядок отмены благоприятствующих административных актов имеет ряд особенностей, обусловленных действием принципа защиты доверия граждан (юридических лиц) к действиям государства⁴⁰.

По мнению Ютрите Бриеде, правомерный (благоприятствующий) административный акт можно отменить, во-первых, в случае, когда у адресата не могло возникнуть правового доверия к неизменности административного акта и, во-вторых, когда существенно изменились факты и обстоятельства и интересы общества, касающиеся отмены акта, которые превышают права и интересы адресата⁴¹.

Соответственно, органам публичной власти при осуществлении такой отмены надлежит учитывать необходимость достижения баланса между частными и публичными интересами, который может быть обеспечен в том числе через признание необходимости мотивировки принимаемых решений об отмене административных актов (в том числе ДПТ)⁴², не зафиксированной на уровне существующего регулирования, что, на наш взгляд, является одним из негативных последствий существования уже упоминаемых нами «глобальных пробелов» в российском административном праве.

Обратим внимание также на то, что в действующем законодательстве не урегулирована проблема возможности издания административных актов (в частности, ДПТ) под определенными условиями, в чем часто возникает практическая необходимость. Так, представим себе ситуацию, при которой застройщик заинтересован в утверждении ДПТ, предполагающей размещение школ, которому в настоящее время препятствуют нормативные санитарно-защитные зоны⁴³, промышленных предприятий, расположенных за границами квартала.

³⁵ См.: [Электронный ресурс]. URL: https://zakon.ru/blog/2019/07/16/ustranenie_posledstvij_svoih_oshibok_-_otvetstvennost_publichnoj_vlastiesche_raz_napomnil_ks_rf (дата обращения: 12.03.2020).

³⁶ См.: [Электронный ресурс]. URL: https://dpp.mpil.de/07_2018/07_2018_37_77.pdf (дата обращения: 12.03.2020).

³⁷ Такие понятия, как нормативно-правовой акт, ненормативный акт, административный акт, в действующем законодательстве не закреплены.

³⁸ См.: [Электронный ресурс]. URL: <http://elib.sfu-kras.ru/handle/2311/2211?show=full> (дата обращения: 12.03.2020).

³⁹ См.: ст. 11 Административного кодекса Республики Молдова, ч. 6, 7 ст. 1 Закона Туркменистана об административных процедурах [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38575176, <http://infoabad.com/zakonodatelstvo-turkmenistana/zakon-turkmenistana-ob-administrativnyh-procedurah.html> (дата обращения: 12.03.2020).

⁴⁰ См.: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.dslib.net/admin-pravo/administrativno-pravovoe-regulirovanie-publichnyh-uslug-v-germanii-i-rossii.html> (дата обращения: 12.03.2020).

⁴¹ Бриеде Я. Отмена административного акта с учетом судебной практики Верховного суда Латвии. Ежегодник публичного права — 2014. Административное право: сравнительно-правовые подходы. М.: Инфотропик Медиа. 2014. С. 419–427.

⁴² Хотя бы на уровне издания пояснительных записок к соответствующим решениям.

⁴³ Согласно ч. 4 ст. 1 ГрК РФ санитарно-защитные зоны представляют собой один из видов зон с особыми условиями использования территории.

Подробнее о классификации санитарно-защитных зон см.: Кирсанов А. Р. «Недоустановленные» санитарно-защитные зоны, или О правовых основаниях и последствиях включения в правила землепользования и застройки ориентировочных и расчетных санитарно-защитных зон. Имущественные отношения в РФ. 2019. № 7. С. 83–89.

Согласно ч. 2 ст. 41 ГрК РФ при подготовке ДПТ до установления границ зон с особыми условиями использования территории учитываются размеры этих зон и ограничения по использованию территории в границах таких зон, которые устанавливаются в соответствии с законодательством РФ.

Действие вышеизложенной нормы значительно снижает эффективность (вариативность) использования территории, фактически предписывая учитывать еще не установленные ограничения⁴⁴.

Кроме того, эта норма препятствует возможности параллельного осуществления разработки ДПТ и градостроительной подготовки земельного участка (т. е. по снятию ограничений, препятствующих его застройке), что значительно увеличивает сроки реализации проекта⁴⁵. Соответственно, действующее законодательство подлежит корректровке в части признания возможности утверждения ДПТ при выполнении определенных условий.

Полагаем, что *de lege ferenda*, перечень случаев, в которых допускается отмена соответствующей законодательным требованиям ДПТ, должен выглядеть следующим образом⁴⁶. Отмена такой документации возможна:

- в случае если реализация мероприятий, в том числе по созданию объектов капитального строительства, предусмотренных ДПТ, угрожает публичным интересам (представляет опасность для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия), что должно подтверждаться наличием конкретных документов (материалов);
- если ДПТ была принята под условием совершения (несовершения) определенных действий (например, под условием принятия на себя лицом, заинтересованным в подготовке ДПТ, обязательств по сокращению границ санитарно-защитных зон) и это условие, зафиксированное в нормативно-правовом акте об утверждении такой документации или ином нормативно-правовом акте, не исполнено (исполнено с существенными нарушениями⁴⁷).

Данное основание отмены ДПТ приобретет актуальность лишь в случае, если на уровне действующего регулирования будет решена уже упоминаемая нами проблема допустимости принятия административных актов (в том числе ДПТ) под условием совершения (несовершения) определенных действий, а также регламентирован порядок принятия на себя частными лицами определенных обязательств, опосредующих возможность утверждения административного акта.

С учетом изложенного:

- в случае возникновения обстоятельств, не существующих на момент принятия ДПТ, при наличии которых на момент принятия такой документации орган публичной власти мог не принимать ее, а сохранение данной документации в силе не соответствует целям комплексного и устойчивого развития территории⁴⁸;
- в ситуации, когда наличие утвержденной ДПТ препятствует размещению объекта федерального, регионального (местного) значения или не позволяет разместить такой объект с технико-экономическими показателями, которые бы были достижимы при его размещении в отсутствие такой документации⁴⁹. При этом необходимость размещения соответствующих объектов также должна быть обоснована, например, в принятых публичной властью документах территориального планирования.

⁴⁴ См.: апелляционное определение Свердловского областного суда от 14.02.2018 № 33а-3140/2018, Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 12.09.2018 № 4-АПГ18-13.

⁴⁵ Так, п. 4.3.1 Приложения № 1 к Постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 21.06.2016 № 524 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга», дублируя ч. 2 ст. 41.1 ГрК РФ, указывает на то, что в составе разрабатываемой ДПТ определение зоны размещения объектов капитального строительства, размещение которых ограничивается в соответствии с законодательством РФ в границах зон с особыми условиями использования, допускается при отсутствии ограничений, запрещающих размещение таких объектов.

⁴⁶ Анализ регулирования муниципальных образований показывает, что зачастую они весьма «халатно» подходят к принятию порядка, предусмотренного ч. 20 ст. 45 ГрК РФ, используя следующую формулировку: «Отмена документации по планировке территории (ее отдельных частей) возможна в порядке, предусмотренном действующим законодательством, в случае выявления оснований для ее отмены (отмены ее частей)». См., напр.: Постановление Администрации городского округа Самара от 05.09.2019 № 654 «Об утверждении Порядка подготовки ДПТ городского округа Самара и Порядка принятия решения об утверждении ДПТ городского округа Самара».

⁴⁷ Соответственно, необходим отдельный порядок, регламентирующий порядок фиксации соответствующих нарушений.

⁴⁸ Представляется, что примером такого обстоятельства может служить изменение норм федерального законодательства, в результате принятия которого строительство на определенной территории стало запрещено.

⁴⁹ Этот случай должен предусматривать механизмы, подтверждающие наличие публичного интереса в отмене такой документации, во избежание возможных злоупотреблений. Например, подготовленное органом публичной власти обоснование, что он в действительности отменяет ДПТ (ее часть), например, для обеспечения создания возможности больницы, а не для того, чтобы осложнить заинтересованным лицам осуществление их строительных проектов.

Полагаем, что самостоятельного анализа также требует случай, при котором возможность отмены ДПТ обусловлена тем, что ее сохранение в силе препятствует реализации деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, с учетом критики, которой подвергаются институты осуществления такой деятельности, как допускающие тотальное изъятие земельных участков у правообладателей в пользу иных частных лиц⁵⁰.

Соответственно, представляется важным обратить внимание на то, что во всех случаях отмены ДПТ необходимость такой отмены должна быть должным образом обоснована ее инициатором. Например, как уже было упомянуто, в случае если реализация мероприятий, в том числе по созданию объектов капитального строительства, предусмотренных ДПТ, угрожает публичным интересам, должны быть представлены документы (материалы), подтверждающие наличие соответствующей «угрозы».

При этом, согласно нашей позиции, на уровне принимаемого регулирования невозможно установление исчерпывающего содержания обоснования отмены ДПТ (т. е. конкретного перечня документов [материалов]).

«Достаточность» представленного обоснования в конечном итоге все равно будет определяться органом публичной власти, принимающим решение об отмене ДПТ. Оценка же этой «достаточности» будет находиться в рамках дискреции (административного усмотрения) соответствующего органа и осуществляться с учетом наличия ряда правовых позиций ВС РФ, согласно которым политика городского планирования, обустройства территории предоставляет государству более широкую свободу усмотрения, чем это имеет место при регулировании исключительно гражданских прав⁵¹.

Проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил внесения изменений ДПТ, утверждение которой осуществлялось на основании решений уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, отмены такой документации или ее отдельных частей, признания отдельных частей такой документации не подлежащими применению и о внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 26.07.2017 № 884» в пп. б. п. 26 содержит указание на то, что заявление об отмене ДПТ, подготовка которого осуществляется инициатором такой отмены, должно содержать в себе мотивированное обоснование необходимости отмены ДПТ. При этом если обоснование необходимости отмены ДПТ требует представления дополнительных документов или материалов, такие документы или материалы прилагаются к заявлению инициатора⁵². Иными словами, порядок исходит из «открытого состава» представляемого обоснования.

Вместе с тем согласно п. 30 Проекта орган публичной власти отказывает в принятии решения об отмене ДПТ лишь при отсутствии обоснования отмены ДПТ, не оценивая его сущностно, с чем не представляется возможным согласиться с учетом вышеизложенной нами позиции.

Также обратим внимание на то, что в действующем регулировании отсутствуют обстоятельства, препятствующие изданию методических рекомендаций или разъясняющих писем Минстроя РФ относительно того, как следует осуществлять мотивировку потребности в отмене ДПТ, в том числе с указанием примеров документов и (или) материалов, которые могут быть приложены к заявлению о необходимости такой отмены. Полагаем, что появление соответствующих методических рекомендаций, писем является вопросом «ближайшего будущего».

Перейдем к анализу субъектного состава лиц, уполномоченных требовать отмены ДПТ.

4. Об определении круга субъектов, уполномоченных требовать отмены ДПТ

Первый подход предполагает, что любое лицо, физическое или юридическое, должно иметь возможность обратиться за отменой ДПТ.

При этом факт того, что такое лицо проживает за границами подготовки документации, не должен ограничивать его в праве ходатайствовать об отмене такой документации.

⁵⁰ Подробнее см.: [Электронный ресурс]. URL: <https://urban.hse.ru/data/2016/12/29/1114674201/%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%8B%201,%202,%203.pdf> (дата обращения: 12.03.2020).

⁵¹ См.: апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 25.12.2019 № 51-АПА19-19; апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 19.09.2018 № 7-АПГ18-5.

⁵² См.: Проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил внесения изменений ДПТ, утверждение которой осуществлялось на основании решений уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, отмены такой документации или ее отдельных частей, признания отдельных частей такой документации не подлежащими применению и о внесении изменений в постановление Правительства РФ от 26.07.2017 № 884» (далее — Проект).

На первый взгляд, представляется верным, что лицо, проживающее по соседству с предполагаемым к размещению мусорным заводом (на территории смежного квартала), может иметь интерес в том, чтобы обратиться за отменой ДПТ в части размещения такого завода, ввиду оказываемого им влияния на комфортность проживания в населенном пункте в целом, а не только на отдельные территории⁵³.

Другой подход исходит из того, что субъектный состав лиц, которые могут обращаться за отменой ДПТ, должен быть ограничен, например, правообладателями объектов недвижимого имущества, расположенных в границах разработки ДПТ, или же исключительно органами публичной власти, принявшими участие в подготовке такой документации⁵⁴.

Проанализируем изложенные подходы.

С одной стороны, на уровне судебной практики в силу признания ДПТ нормативно-правовыми актами признается, что ее нормы рассчитаны на неоднократное применение и адресованы неопределенному кругу лиц⁵⁵.

Соответственно, раз ДПТ может оказать влияние на права и обязанности неопределенного круга лиц, то любое лицо должно иметь возможность обратиться с ходатайством об отмене такой документации.

Кроме того, необходимо обратить внимание на существование концепции права на город⁵⁶, которая в российских реалиях может быть воспринята с учетом признаваемых на конституционном уровне прав на благоприятные условия жизнедеятельности (благоприятную окружающую среду)⁵⁷. Так, по мнению Высшей судебной инстанции, существование права на благоприятную окружающую среду, которая применительно к городам понимается как комплексное и устойчивое развитие территории, опосредует возможность оспаривания градостроительных решений, принимаемых органами публичной власти⁵⁸. Следовательно, отсутствуют основания для ограничения субъектного состава лиц, уполномоченных обращаться за отменой ДПТ.

С другой стороны, само по себе существование права всех и каждого требовать отмены нормативно-правового акта (ДПТ), принимаемого публичной властью, едва ли совместимо с принципами стабильности регулирования, правовой определенности, предполагающих в том числе возможность предвидеть последствия своего поведения для участников соответствующих правоотношений⁵⁹.

По нашему мнению, такое право по существу аналогично институту *actio popularis*, который направлен на предоствление частным лицам возможности своими действиями осуществлять защиту публичных интересов⁶⁰.

Как отмечает Мартин Кайзер, существование этого института может привести к возникновению ситуаций, когда стороны административного правоотношения не могут быть до конца уверены в том, что административный акт совершенно для них неожиданно не будет «обжалован» третьими лицами⁶¹.

Согласно позиции А. Джагаряна, легальность нормативного правового акта не должна ставиться под сомнение неограниченным кругом лиц, притом по любым основаниям, в том числе связанным лишь с абстрактными предположениями субъективно-оценочного характера о возможных нарушениях, которые может повлечь применение этого акта⁶².

⁵³ Можно даже представить себе ситуацию, когда объект, размещаемый в одном субъекте РФ (например, мусорный завод), окажет влияния на стоимость объектов недвижимости на территориях прилегающих муниципальных образований в границах другого субъекта.

⁵⁴ Так, согласно п. 20 Постановления Городской управы г. Калуги от 14.06.2019 № 203-п «Об утверждении порядка подготовки и утверждения ДПТ, разрабатываемой на основании решений Городской управы города Калуги, порядка внесения в нее изменений и ее отмены» решение об отмене такой документации может быть принято исключительно по инициативе уполномоченного органа (управления архитектуры, градостроительства и земельных отношений города Калуги).

⁵⁵ См.: определение ВС РФ от 06.09.2018 № 303-КГ18-13853 по делу № А04-1875/2018; апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 30.01.2019 № 45-АПГ18-22.

⁵⁶ Медведев И. Р. Право на город. Закон. 2015. № 6. С. 181–195.

⁵⁷ См.: ст. 39, 42 Конституции РФ.

⁵⁸ См.: апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 10.01.2018 № 78-АПГ17-20.

⁵⁹ См., напр.: Постановление КС РФ от 17.10.2017 № 24-П.

⁶⁰ См., напр.: [Электронный ресурс]. URL: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/Documents/Category_II_documents/ECE.MP.PP.2014.5_rus.pdf (дата обращения: 13.03.2020).

⁶¹ См.: [Электронный ресурс]. URL: https://dpp.mpil.de/05_2016/05_2016_105_210.pdf (дата обращения: 14.03.2020).

⁶² Джагарян А. А. Право на оспаривание нормативного акта как неотъемлемый способ судебной защиты: проблемы регулирования и реализации в административном судопроизводстве. Вестник гражданского процесса. 2019. № 3. С. 263–287.

Учитывая изложенное, полагаем, что для нашей страны, градостроительная деятельность на территории которой долгое время осуществлялась не в условиях правового регулирования, а в рамках действия механизмов административно-точечного принятия градостроительных решений⁶³, наилучшим был бы компромиссный вариант определения субъектного состава лиц, уполномоченных обращаться за отменой ППТ.

Иными словами, иметь возможность ходатайствовать об отмене ДПТ должны любые физические (юридические) лица, но они должны доказать наличие своего законного интереса в осуществлении такой отмены⁶⁴.

Обратим внимание также на то, что Проект в составе перечня лиц, уполномоченных требовать отмены ДПТ (инициаторов), выделяет в том числе физических или юридических лиц, заинтересованных в строительстве, реконструкции объекта федерального значения или межрегионального объекта капитального строительства. При этом механизмы определения наличия соответствующей заинтересованности в Проекте отсутствуют.

Полагаем, что о наличии такой заинтересованности может свидетельствовать, например, факт наличия соответствующего объекта, предусмотренного ДПТ, в инвестиционной программе субъекта естественной монополии, планирующего создание такого объекта.

Согласно нашей позиции, целесообразным является издание методических рекомендаций или писем Минстроя РФ, разъясняющих перечень обстоятельств, которые могут свидетельствовать о наличии у физических или юридических лиц законного интереса в отмене ДПТ.

Применение этого подхода позволяет обеспечить необходимый уровень гарантий участия заинтересованных лиц в определении перспектив пространственного развития территории⁶⁵, что представляется особенно важным в условиях отсутствия развитой системы публичного права, обеспечивающей должный уровень защиты прав частных лиц, а также предполагает наличие «заградительного барьера» от явных злоупотреблений.

5. О необходимости проведения публичных слушаний (общественных обсуждений) при отмене ДПТ

В целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства ГрК РФ предусматривает проведение публичных слушаний (общественных обсуждений) при подготовке ДПТ⁶⁶.

Подробно не останавливаясь на разграничении этих институтов, обратим внимание на приписку им общие недостатки.

Так, ч. 2 ст. 5.1 ГрК РФ существенно ограничивает потенциальный круг участников публичных слушаний⁶⁷ в отношении ДПТ гражданами, постоянно проживающими на территории, в отношении которой подготовлена такая документация, правообладателями находящихся в границах этой территории земельных участков и (или) расположенных на них объектов капитального строительства, а также правообладателями помещений, являющихся частью указанных объектов капитального строительства. Как отмечает И. Р. Медведев, очевидно, что определенные проекты влияют не только на фрагмент городской земли, ограниченный заданием на проектирование, но и на сформировавшуюся среду района в целом, что затронет большее число лиц, чем это предусмотрено ГрК РФ^{68, 69}.

Таким образом, на уровне действующего регулирования существует тенденция к ограничению субъектного состава участников публичных слушаний. ГрК РФ не содержит положений, предписывающих обязательное проведение публичных слушаний при отмене ППТ.

⁶³ См.: Градорегулирование. Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости / под ред. Э. К. Трутнева. М., 2008. С. 110.

⁶⁴ Зарубежные правовые порядки определяют данный вариант как quasi actio popularis. См.: [Электронный ресурс]. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(2011\)018-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(2011)018-rus) (дата обращения: 17.03.2020).

⁶⁵ В соответствии с таким принципом осуществления градостроительной деятельности, как участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, требует обеспечения свободы такого участия (ч. 5 ст. 2 ГрК РФ).

⁶⁶ Ч. 1. ст. 5.1 ГрК РФ, ч. 13.1 ст. 45 ГрК РФ, ч. 5 ст. 46 ГрК РФ.

⁶⁷ Используя в дальнейшем термин «публичные слушания», будем иметь в виду как непосредственно публичные слушания, так и общественные обсуждения.

⁶⁸ Медведев И. Р. Общественные обсуждения градостроительных проектов в свете Закона № 455-ФЗ. Закон. 2018. № 3. С. 126–137.

⁶⁹ Например, уже приводимый нами пример со строительством мусорного завода.

Полагаем, что вопрос о необходимости их проведения может быть разрешен субъектами РФ (муниципальными образованиями), в рамках принятия порядка отмены ДПТ, утверждаемого в соответствии с ч. 18, 19 ст. 45 ГрК РФ. При определении такой необходимости должны быть приняты во внимание следующие обстоятельства.

В судебной практике была сформулирована позиция о направленности процедуры публичных слушаний на обеспечение комплексного учета интересов населения, соблюдение права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства⁷⁰.

Соответственно, ситуация, при которой лица, дававшие свои предложения на публичных слушаниях в рамках подготовки ДПТ, лишаются возможности высказать свое мнение относительно отмены такой документации, противоречит целевому назначению этого института.

Также необходимо учитывать, что отменяемая ДПТ может содержать в себе планировочные решения, в отношении реализации которых у населения сложились определенные правомерные ожидания⁷¹.

Полагаем, что в таком случае публичная власть обязана в рамках открытой и прозрачной процедуры публичных слушаний разъяснить гражданам мотивы, которыми она руководствовалась при отмене соответствующей документации⁷², а граждане должны иметь возможность задать представителям публичной власти вопросы относительно планов по дальнейшему использованию территории.

С учетом изложенного полагаем, что уместным было бы появление на уровне разъяснений Минстроя России методических рекомендаций, предписывающих субъектам РФ (муниципальным образованиям) проводить публичные слушания при отмене ДПТ.

6. Основные выводы

По результатам написания статьи могут быть сделаны следующие основные выводы.

1. Институт отмены ДПТ, несомненно, является необходимым для целей реализации градостроительной деятельности, способствуя как повышению комфортности городской среды, так и сокращению сроков реализации крупных инфраструктурных проектов.
2. Отмена ДПТ и признание не подлежащими применению ее отдельных частей влекут одинаковые юридические последствия, различаясь лишь процедурно.
3. Ввиду наличия в российском административном праве фундаментальных проблем возникает катастрофическая ситуация, когда органы публичной власти могут отменить ДПТ без всяких на то ограничений. При этом совершенно не учитывается необходимость соблюдения принципа поддержания доверия граждан и юридических лиц к действиям государства.
4. В части определения субъектного состава лиц, уполномоченных требовать отмены ДПТ, наиболее оптимальным является подход, предполагающий, что ходатайствовать о такой отмене могут все заинтересованные лица, которые докажут наличие у себя законного интереса в такой отмене.
5. В действующем законодательстве существует неопределенность относительно необходимости проведения публичных слушаний при отмене ДПТ. Полагаем, что они должны проводиться с учетом их направленности на обеспечение интересов населения в процессе осуществления градостроительной деятельности.

В заключение обратим внимание на то, что само по себе введение в законодательство института отмены ДПТ ярко демонстрирует необходимость совершенствования системы публичного права в РФ.

До установления «общих правил игры», регламентирующих взаимоотношения между публичной властью и частными лицами, существует значительный риск того, что институты отраслевого законодательства (такие как отмена ППТ) будут применяться вопреки целям их введения в систему правового регулирования.

⁷⁰ См.: обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка (утв. Президиумом ВС РФ 14.11.2018).

⁷¹ Так, представим себе ситуацию, когда ДПТ предполагает размещение объектов социальной инфраструктуры.

⁷² Например, что отмена такой документации не связана с отказом от выполнения обязательств по созданию инфраструктурных объектов, а обеспечивает формирование комфортной городской среды посредством увеличения емкости объектов социальной инфраструктуры.

Литература

1. Бриеде Я. Отмена административного акта с учетом судебной практики Верховного суда Латвии. Ежегодник публичного права — 2014. Административное право: сравнительно-правовые подходы. М. : Инфотропик Медиа. 2014. С. 419–427.
2. Градорегулирование: основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости / под ред. Э. К. Трутнева. М., 2008. 296 с.
3. Джагарян А. А. Право на оспаривание нормативного акта как неотъемлемый способ судебной защиты: проблемы регулирования и реализации в административном судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2019. № 3. С. 263–287.
4. Жаркова О. А. Предоставление земельного участка для целей строительства и документация по планировке территории // Закон. 2013. № 5. С. 65–72.
5. Иванов А. А. Проблемы публичного права России: взгляд со стороны // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2017. № 2. С. 46–59.
6. Кирсанов А. Р. «Недоустановленные» санитарно-защитные зоны, или О правовых основаниях и последствиях включения в правила землепользования и застройки ориентировочных и расчетных санитарно-защитных зон // Имущественные отношения в РФ. 2019. № 7. С. 83–89.
7. Медведев И. Р. Общественные обсуждения градостроительных проектов в свете Закона № 455-ФЗ // Закон. 2018. № 3. С. 126–137.
8. Медведев И. Р. Право на город // Закон. 2015. № 6. С. 181–195.
9. Румянцев М. Б. Отмена правовых норм в законодательном процессе РФ как правотворческое решение // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 11. С. 37–41.

References

1. Briede Ya. Cancellation of the Administrative Act, Subject to Latvian Supreme Court Case Law [Отмена административного акта с учетом судебной практики Верховного суда Латвии]. Yearbook of Public Law Administrative Law. Comparative Law Approaches: Collection of Essays [Ezhegodnik publichnogo prava Administrativnoe pravo: sravnitel'no-pravovye podhody]. Moscow, Infotropic Media, 2014. P. 419–427.
2. Town Regulation: Basics of Regulation of Urban Development in the Conditions of the Real Estate Market Formation [Gрадорегулирование: osnovy regulirovaniya gradostroitel'noy deyatelnosti vusloviyakh stanovleniya rynka nedvizhnosti] / Trutnev E. K. (ed.). Moscow, 2008. 296 p.
3. Zhagaryan A. A. The Right to Challenge a Normative Act as an Integral Method of Judicial Protection: Problems of Regulation and Implementation in Administrative Proceedings [Pravo na osparivanie normativnogo akta kak neot'emlemyj sposob sudebnoj zashchity: problemy regulirovaniya i realizacii v administrativnom sudoproizvodstve] // The Herald of Civil Procedure [Vestnik grazhdanskogo processa]. 2019. № 3. P. 263–287.
4. Zharkova O. A. Provision of Land for Construction Purposes and Documentation on the Planning of the Territory [Predostavlenie zemel'nogo uchastka dlya celej stroitel'stva i dokumentaciya po planirovke territorii] // Statute [Zakon]. 2013. № 5. P. 65–72.
5. Ivanov A. A. Problems of the Russian Public Law: View from the Outside [Problemy publichnogo prava Rossii: vzglyad so storony] // The Herald of Economic Justice [Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya Rossijskoj Federacii]. 2017. № 2. P. 46–59.
6. Kirsanov A. R. “Undetermined” Sanitary Protection Zones, or On Legal Grounds and Consequences of Inclusion of Indicative and Estimated Sanitary Protection Zones in Land Use and Construction Rules [“Nedoustanovlennyye” sanitarno-zashchitnye zony, ili O pravovykh osnovaniyakh i posledstviyakh vklucheniya v pravila zemlepol'zovaniya i zastrojki orientirovochnyh i raschetnyh sanitarno-zashchitnyh zon] // Property Relations in the Russian Federation [Imushchestvennye otnosheniya v Rossijskoj Federacii]. 2019. № 7. P. 83–89.
7. Medvedev I. R. Public Discussions of Urban Development Projects in the Light of Law № 455-FZ [Obshchestvennye obsuzhdeniya gradostroitel'nyh proektov v svete Zakona № 455-FZ] // Statute [Zakon]. 2018. № 3. P. 126–137.
8. Medvedev I. R. Right to the City [Pravo na gorod] // Statute [Zakon]. 2015. № 6. P. 181–195.
9. Rumyantsev M. B. Abolition of Legal Norms in Legislative Process of the Russian Federation as a Law-making Decision [Otmena pravovykh norm v zakonodatel'nom processe RF kak pravotvorcheskoe reshenie] // State Power and Local Self-government [Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie]. 2018. № 11. P. 37–41.