

Справка

В судебной практике рассмотрения споров по делам, касающимся строительства тех или иных объектов на земельных (лесных) участках, относящихся к лесному фонду, возникает ряд вопросов, требующих согласования между собой положений лесного и градостроительного законодательства, а также законодательства в сфере регулирования местного самоуправления.

1. Вопрос о том, вправе ли органы местного самоуправления осуществлять подготовку градостроительных планов земельных участков в отношении участков лесного фонда (лесных участков) для целей последующего получения заинтересованным лицом разрешения на строительство того или иного объекта на таком участке.

Согласно одной из позиций, встречающихся в арбитражной практике по этому вопросу, утверждение градостроительного плана лесного участка органом местного самоуправления будет являться незаконным, поскольку использование таких участков регулируется лесным законодательством, которое не предусматривает необходимости или возможности разработки градостроительного плана в отношении лесного участка. Строительство на участке лесного фонда может осуществляться на основе проекта освоения лесов, разработанного пользователем лесного участка и прошедшего государственную или муниципальную экспертизу (статьи 88, 89 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – ЛК РФ). Кроме того, у органов местного самоуправления отсутствуют распорядительные полномочия в отношении лесных участков лесного фонда. В соответствии со статьями 81 – 84 ЛК РФ такие полномочия могут принадлежать федеральным и региональным органам. Муниципальные же органы вправе осуществлять соответствующие полномочия только в отношении тех лесных участков, которые не относятся к участкам лесного фонда и находятся в собственности муниципальных образований.

Другая позиция состоит в том, что, во-первых, выдача градостроительного плана земельного участка не означает распоряжения этим участком, а во-вторых, градостроительное законодательство регулирует отношения, связанные со строительством на землях любых категорий. Поскольку Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГСК РФ) относит утверждение градостроительного плана земельного участка к полномочиям органов местного самоуправления, выдача такого плана в отношении участка лесного фонда муниципальным органом является правомерной.

Вторая позиция представляется более обоснованной в связи со следующим.

В силу части 1 статьи 51 ГСК РФ разрешение на строительство подтверждает соответствие проектной документации (в рассматриваемом случае) требованиям градостроительного плана земельного участка и, по общему правилу, является условием правомерного строительства. В соответствии с пунктом 2 части 7 статьи 51, пунктом 2 части 3 статьи 55 ГСК РФ для получения разрешения на строительство или ввода объекта в эксплуатацию среди прочих документов застройщик обязан представить в орган, уполномоченный выдавать такое разрешение, градостроительный план земельного участка.

Согласно части 1 статьи 44 ГСК РФ подготовка градостроительных планов земельных участков осуществляется применительно к застроенным или предназначенным для строительства земельным участкам (в действующей редакции – за исключением случаев строительства линейных объектов).

По смыслу этой статьи градостроительный план земельного участка выполняет информационную функцию: в нем должна быть консолидирована информация о всех строительных характеристиках предназначенного для застройки земельного участка и имеющихся в отношении него строительных ограничениях. Градостроительный план земельного участка

соответствующие строительные характеристики и ограничения в отношении земельного участка не утверждает, а лишь воспроизводит, отображает те, которые, в частности, вытекают применительно к данному участку из правовых актов об установлении таких ограничений (например, правила землепользования и застройки, акты об установлении публичных сервитутов) или из нахождения в границах данного земельного участка тех или иных объектов, с размещением которых правовые нормы связывают определенные ограничения на строительство (например, объекты культурного наследия, другие объекты недвижимости). При этом из пунктов 4, 5 части 3 статьи 44 ГСК РФ следует, что источник информации о строительных ограничениях в отношении предназначенного для застройки земельного участка может различаться в зависимости от того, действует ли в отношении этого земельного участка градостроительный регламент.

Так, градостроительные регламенты не устанавливаются, исходя из части 6 статьи 36 ГСК РФ, для земель лесного фонда, земель, покрытых поверхностными водами, земель запаса, земель особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов), сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, земельных участков, расположенных в границах особых экономических зон. Между тем в градостроительном плане земельного участка, в отношении которого не действует градостроительный регламент в соответствии с пунктом 5 части 3 статьи 44 ГСК РФ, должна содержаться информация о разрешенном использовании этого земельного участка, требованиях к назначению, параметрам и размещению объекта капитального строительства на этом земельном участке.

Согласно части 7 статьи 36 ГСК РФ использование земельных участков, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, определяется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации

или органами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами. По смыслу статьи 36 ГСК РФ виды правовых актов, которыми могут устанавливаться строительные ограничения таких земельных участков и из которых могут вытекать иные их строительные характеристики, в том числе и запрет на какое-либо строительство, а также полномочия государственных или муниципальных органов по изданию соответствующих актов должны быть предусмотрены законодательством, регулирующим использование соответствующей категории земельных участков (например, лесным, водным законодательством, законодательством об особо охраняемых природных территориях). Так, возможность строительства тех или иных объектов на особо охраняемых природных территориях определяется актами о создании таких территорий и проектами их планировки, в отношении лесных участков – лесохозяйственным регламентом и проектом освоения лесов для тех или иных допускаемых лесным законодательством целей.

Таким образом (применительно к рассматриваемому случаю), можно сделать вывод, что градостроительный план земельного участка не замещает проекта освоения лесов. Напротив, он должен подготавливаться на основе проекта освоения лесов. Лесохозяйственный регламент и проект освоения лесов являются правовой основой для разработки градостроительного плана участка лесного фонда. Если земельный участок, относящийся к землям лесного фонда, предоставлен тому или иному лицу на праве аренды в целях, допускающих строительство определенных объектов, для того, чтобы строительство таких объектов являлось правомерным, данное лицо должно:

- (1) разработать проект освоения лесов для соответствующих целей и провести его государственную экспертизу;
- (2) получить градостроительный план лесного участка, разработанный с учетом проекта освоения лесов;
- (3) получить разрешение на строительство.

Если проект освоения лесов не разрабатывался и, соответственно, градостроительный план участка подготавливался не на основе проекта

освоения лесов, выдача такого градостроительного плана, а также разрешения на строительство, основанного на этом градостроительном плане, не обеспечивают правомерность строительства. К возведенному таким образом объекту возможно применение статьи 222 ГК РФ, поскольку разрешение на строительство в таком случае может быть признано недействительным.

2. Вопрос об органе местного самоуправления, компетентном выдавать градостроительный план земельного участка.

Согласно пункту 17 статьи 46 ГСК РФ в случае, если физическое или юридическое лицо обращается в орган местного самоуправления с заявлением о выдаче ему градостроительного плана земельного участка, проведение процедур, предусмотренных частями 1 - 16 этой статьи (публичные слушания, публичное опубликование документации), не требуется. Орган местного самоуправления в течение тридцати дней со дня поступления указанного обращения осуществляет подготовку градостроительного плана земельного участка и утверждает его. Орган местного самоуправления предоставляет заявителю градостроительный план земельного участка без взимания платы.

В то же время статья 46 ГСК РФ посвящена особенностям подготовки документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решения органа местного самоуправления поселения или городского округа, т.е. действия органов местного самоуправления муниципальных районов исключены из предмета ее регулирования. Возникает вопрос, вправе ли органы местного самоуправления муниципальных районов утверждать градостроительные планы земельных участков.

Как представляется, причина возникновения трудностей при ответе на этот вопрос заключается в чрезмерно сложной юридической технике ГСК РФ. Тем не менее, по результатам анализа статей 41, 45, 46 ГСК РФ можно сделать следующие выводы.

По смыслу части 5 статьи 41 ГСК РФ градостроительный план земельного участка представляет собой один из видов документации по планировке территории, к которой помимо градостроительных планов относится также документация по планировке территории и проекты межевания территории. Исходя из этого, если ГСК употребляет обобщающий термин «документация по планировке территории», то соответствующая норма, если не предусмотрено иного, относится и к градостроительным планам земельных участков.

В статье 45 ГСК РФ «Подготовка и утверждение документации по планировке территории», с одной стороны, проводится *разграничение компетенции* разных уровней государственной власти и местного самоуправления по подготовке документации по планировке территории. По смыслу частей 4, 5 данной статьи, по общему правилу,¹ к полномочиям органов местного самоуправления поселений и городских округов отнесена подготовка документации по планировке территории в пределах соответственно границ поселений и городских округов, а к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов – на межселенных территориях (вся территория муниципального округа за пределами границ поселений, если территория муниципального округа не исчерпывается территориями поселений).

С другой стороны, в статье 45 ГСК РФ излагаются общие положения о *порядке подготовки* такой документации независимо от ее видов. Иногда в этой статье специально указывается, что то или иное положение относится только к проектам планировки и межевания территории, что говорит в пользу вывода о том, что иные нормы этой статьи подлежат применению и при подготовке градостроительных планов земельных участков.

В статье же 46 ГСК РФ даны специальные правила подготовки документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решения органа местного самоуправления поселения или городского округа.

¹ За исключением случаев, отнесенных к компетенции органов исполнительной власти субъектов РФ и РФ.

Часть 17 этой статьи содержит особое правило относительно неприменения предыдущих положений данной статьи к выдаче градостроительных планов земельных участков по заявлениям физических и юридических лиц, т.е. по существу о том, что *порядок подготовки* градостроительных планов органами местного самоуправления поселений и городских округов регулируется общими правилами статьи 45 ГСК РФ (нет необходимости в проведении публичных слушаний и опубликовании документации).

Следовательно, в соответствии с общим правилом разграничения компетенции между органами местного самоуправления, предусмотренным статьей 45 ГСК РФ, градостроительный план земельного участка, расположенного в границах муниципальных образований поселения или городского округа, утверждается соответственно органом поселения или городского округа, а если участок расположен на межселенной территории – органом муниципального округа.

В то же время необходимо учитывать, что причиной споров о компетенции в рассматриваемой сфере между органами местного самоуправления могут быть и споры о границах соответствующих муниципальных образований, а именно, о том, в границах какого муниципального образования находится земельный участок - например, находится ли он в границах поселения или расположен на межселенной территории.

3) Вопрос о полномочиях суда при оспаривании ненормативного правового акта, изданного органом местного самоуправления с выходом за пределы его компетенции.

Вопрос заключается в том, может ли суд, рассматривая дело об оспаривании ненормативного правового акта и установив, что этот акт вынесен некомпетентным органом, отказать в признании его недействительным в связи с тем, что соответствующий довод не был положен в основание заявленного требования.

С одной стороны ненормативный акт, изданный некомпетентным органом по существу ничтожен. Если исходить из аналогии со сделкой (что практикуется в некоторых правовых порядках, например, в Германии), то следовало бы сделать вывод, что такой акт ничтожен с самого начала вне зависимости от признания его таковым судом. Следовательно, суд может констатировать ничтожность такого акта в любом деле, даже если стороны об этом не заявляют. С другой стороны, такой подход означал бы, что риски недостаточно четкого разграничения законодателем предметов ведения и полномочий различных органов, пограничных споров между различными административно-территориальными образованиями и наличия вследствие этого между органами публичной власти споров о компетенции возлагаются на частное лицо – адресата соответствующих административных актов, действий органов публичной власти. Более того, признание недействительным по существу правильного (законного, обоснованного по содержанию) административного акта по причине формальных нарушений, в том числе, нарушений правил о компетенции,² вступало бы в противоречие с принципом, в силу которого процессуальные (процедурные) нарушения могут вести к отмене акта только в том случае, если они привели или могли привести принятию неправильного решения по существу.

Нецелесообразность отхода от этого принципа особенно ярко проявляется применительно к утверждению градостроительного плана земельного участка. Как ранее уже было указано, градостроительный план земельного участка является по своей сути своеобразной «выпиской» применительно к конкретному земельному участку из иных правовых актов, устанавливающих строительные характеристики территории, на которой расположен этот участок. Иными словами он не имеет самостоятельного, «волевого» содержания. Следовательно, если бы компетентный орган утвердил градостроительный план идентичного содержания, оспаривание

² Здесь имеется в виду компетенция чисто административно-управленческая, не связанная с осуществлением органом публичной власти полномочий собственника в отношении вещей, находящихся в публичной собственности. Как представляется, нарушение компетенции в последнем случае следовало бы обсуждать по правилам гражданского законодательства о распоряжении неуправомоченным лицом.

такого плана, утвержденного некомпетентным органом, по большому счету сводится к злоупотреблению правом.

Управление частного права