

Научная статья
УДК 349.414
DOI: 10.18384/2949-513X-2026-1-30-40

ЗОНАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КАК СПОСОБ ОГРАНИЧЕНИЯ ДИСКРЕЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Вакула М. А.*, **Вещев М. А.**

*Российский университет дружбы народов, г. Москва, Российская Федерация
Корреспондирующий автор, e-mail: vakula2004@yandex.ru

Поступила в редакцию 12.01.2026

После доработки 26.01.2026

Принята к публикации 05.02.2026

Аннотация

Цель. Исследование способов ограничения дискреции публичной власти, свойственных исключительно градостроительной деятельности, и формирование предложений по нормативному закреплению подходов ограничения дискреционных полномочий с учётом выявленных особенностей градорегулирования.

Процедуры и методы. Проанализирован корпус научных исследований в области разграничения публичных и частных интересов, а также положения законодательства и правоприменительной практики в области градостроительной деятельности.

Результаты. Проведённый анализ показал, что зональный механизм правового регулирования градостроительной деятельности требует закрепления как механизм произвольного волеизъявления публичной власти при осуществлении градостроительной деятельности.

Теоретическая и/или практическая значимость. Расширены научные представления о дискреции публичной власти в различных отраслях права. Выявлена необходимость закрепления зонального градорегулирования при оценке принимаемых органами публичной власти решений, выраженная в предложениях по нормативному закреплению дополнительного обоснования принимаемых градостроительных решений.

Ключевые слова: градостроительная деятельность, градостроительное зонирование, дискреционные полномочия, зональный принцип, публичная власть, публичные нужды

Для цитирования:

Вакула М. А., Вещев М. А. Зональный механизм правового регулирования как способ ограничения дискреционных полномочий органов публичной власти в градостроительной деятельности // Московский юридический журнал. 2026. № 1. С. 30–40. <https://doi.org/10.18384/2949-513X-2026-1-30-40>.

Original research article

ZONAL MECHANISM OF LEGAL REGULATION AS A WAY TO LIMIT THE DISCRETIONARY POWERS OF PUBLIC AUTHORITIES IN URBAN PLANNING ACTIVITIES

M. Vakula*, **M. Veshchev**

*Peoples' Friendship University of Russia named after Patrice Lumumba, Moscow, Russian Federation
Corresponding author, e-mail: vakula2004@yandex.ru

© CC BY Вакула М. А.*, Вещев М. А., 2026.

Received by the editorial office 12.01.2026

Revised by the author 26.01.2026

Accepted for publication 05.02.2026

Abstract

Aim. To identify the means of restricting the discretion of public authorities that are specific exclusively to urban planning activities and formulating proposals for the statutory codification of approaches to limiting discretionary powers in light of the identify characteristic of urban development regulation.

Methodology. The authors analyzed a body of scholarly research on the delimitation of public and private interests, legislative texts and law enforcement practice in the field of urban planning activities.

Results. The conducted analysis has demonstrated that the zonal mechanism of legal regulation of urban planning activities requires consolidation as a mechanism of discretionary expressions of will by public authorities in the exercise of urban planning activities.

Research implications. The theoretical significance of study lies in the expansion of scholarly understanding of public authority discretion across various branches of law. The study carries significance by revealing the need to incorporate zonal urban regulation into the assessment of decisions rendered by public authorities and formulating proposals for the statutory codification of approaches to limiting discretionary powers in light of the identify characteristic of urban development regulation.

Keywords: urban planning, zoning, discretionary powers, zoning principle, public authority, public needs

For citation:

Vakula, M. A. & Veshchev, M. A. (2026). Zonal Mechanism of Legal Regulation as a Way to Limit the Discretionary Powers of Public Authorities in Urban Planning Activities. In: *Moscow Juridical Journal*, 1, pp. 30–40. <https://doi.org/10.18384/2949-513X-2026-1-30-40>.

Введение

Допустимость широты усмотрения публичной власти в градостроительной деятельности бесспорна. Она является основой государственного управления в этой сфере жизнедеятельности. Например, М. В. Венецианов положительно оценивает право органов государственной власти по принудительному отчуждению имущества или ограничения прав на него в целях достижения общего блага, указывая, что оно выступает средством достижения баланса интересов [1, с. 219–220].

Вместе с тем с учётом римского принципа *nulla regula sine exception* (с лат. нет правила без исключения) допустимость дискреционных полномочий органов публичной власти не должна распространяться беспредельно. В связи с этим уместен вопрос, что является ограничением широты усмотрения публичной власти в градостроительной деятельности и насколько такое ограничение возможно.

Влияние публичного интереса

В первую очередь стоит обратить внимание, что в своей деятельности органы публичной власти ограничены закреплёнными за ними полномочиями. Полномочия органов публичной власти осуществляются для достижения публичных интересов [2, с. 316–318]. Фактически это означает, что полномочия не могут быть использованы ни для чего иного.

Соответственно, публичный интерес – одна из категорий, которые ограничивают дискреционные полномочия органов публичной власти. В связи с этим возникает вопрос, что представляет собой публичный интерес в градостроительной деятельности.

В юридической литературе признаётся, что доктриной не выработано строгое понимание публичного интереса [3, с. 51–53]. В частности, М. В. Логунова высказывает мысль о том, что такая неопределённость имеет и положительную сторону, поскольку именно значительный объём понятия публичного интереса препятствует его

превращению в обоснование реализации одной конкретной цели и вынуждает публичную власть производить поиск баланса интересов [4, с. 4].

Вместе с тем попробуем выявить существующие подходы юридической науки по данному вопросу. В юридической литературе публичный интерес описывается такими выражениями, как наибольшее счастье наибольшего числа лиц, общее благо, общая польза [5; 6]. Для лучшего понимания необходимо разграничить публичные интересы с интересами как частными, так и общественными, и государственными.

В целом соотношение с частным интересом может быть описано двумя позициями. Так, М. В. Венецианов признаёт публичным интересом совокупность частных интересов [1, с. 216–218]. В то же время С. А. Муромцев отмечает, что публичным интересом является не простая совокупность частных интересов, а комбинация отдельных частных интересов, которые способны к совместному развитию для общего блага [7, с. 185–189].

Последняя позиция представляется более реалистичной, поскольку она учитывает некий синергетический (сверхаддитивный) эффект. Очевидно, что реализация совокупности частных интересов результатом имеет не просто ожидаемые вследствие этого блага, но также некий дополнительный эффект. Например, осуществление частными субъектами заложенной органами публичной власти концепции развития территории посредством размещения тех или иных объектов в соответствии с установленным градостроительным зонированием влечёт не только ожидаемый рост таких частных предприятий, но и взаимное усиление этого роста, в частности, за счёт повышения инвестиционной и туристической привлекательности данной территории.

Соотношение с общественными и государственными интересами в доктрине может быть проиллюстрировано 3 позициями учёных разных периодов. Древнеримский юрист Ульпиан публичный интерес отождествлял с интересом государственным

[8, с. 11]. С. А. Муромцев публичный интерес понимал как общественный интерес, который реализуется обществом, находящимся в какой-либо форме развития [7, с. 185–189], имея ввиду как государственную организацию, так и предшествующие ей формы. Современными авторами под публичным интересом понимается совокупность государственных и общественных интересов. Ими указывается, что иные субъекты могут также выступать в публичных интересах (в частности, некоммерческие организации). При этом отмечается, что государственные интересы не всегда носят публичный характер, поскольку они могут не быть направлены на достижение положительного эффекта в интересах широкого или неопределённого круга лиц [6, с. 194–212].

С последним утверждением нельзя согласиться в полной мере. Государство, являясь формой организации общества, не может служить ничему иному, кроме как этому обществу¹.

Таким образом, из указанных позиций усматривается, что публичный интерес представляет собой некий положительный эффект для той или иной общности субъектов.

Законодательство также не способствует определённости. Понятие публичного интереса им не определяется. При этом оно закрепляет смежную категорию, известную как публичные нужды, что усложняет понимание содержания данных понятий.

Ранее в законодательстве существовало несколько определений публичных нужд, которые сводились к тому, что под таки-

¹ Конституционный Суд Российской Федерации в одном из дел отдельно отмечает, что полномочия органов публичной власти не могут быть использованы исключительно в интересах конкретных участников градостроительной деятельности (см., например, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26.09.2024 № 2566-О // СПС Консультант Плюс). Здесь необходимо оговориться, что сама по себе реализация конкретного частного интереса не может являться задачей государственного управления. Но публичным интересом может быть создание институциональной основы для защиты частных интересов от произвола.

ми нуждами понимались потребности публично-правовых образований в чём-либо для осуществления их функций или полномочий и решения тех или иных общественных задач¹. Однако указанное определение было исключено из законодательства.

Несмотря на это, оно было воспринято практикой высшей судебной инстанции. Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации (далее – ВС РФ) было закреплено, что в целях принудительного изъятия земельных участков под публичными нуждами понимаются потребности публично-правовых образований, связанных с обстоятельствами, установленными федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации, удовлетворение которых невозможно без такого изъятия². Обзором судебной практики ВС РФ определение уточнено. В соответствии с ним под публичными нуждами понимаются потребности публично-правового образования, удовлетворение которых направлено на достижение интересов общества (общественно полезных целей), осуществить которые невозможно без такого изъятия имущества, находящегося в частной собственности³.

Постановлением Пленума ВС РФ также закреплено определение публичных интересов. Под ними понимаются «интересы

неопределённого круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды»⁴.

Представляется логичным такое соотношение определений публичных интересов и публичных нужд, выработанное в судебной практике. Оно соответствует рассмотренным доктринальным разработкам. Действительно, если деятельность органов публичной власти априори не может не быть направлена на неопределённый круг лиц (общество), то и потребности публично-правовых образований должны заключаться исключительно в интересах общества. ВС РФ также учитывается, что публичный интерес не может удовлетворять одновременно все интересы всех членов общества.

При этом в деле о защите конкуренции, не представляющем по его существу интерес для настоящей работы, ВС РФ указывает, что содержание публичных интересов может устанавливаться посредством перечисления «целей законодательного регулирования той либо иной сферы общественных отношений»⁵.

В частности, в ст. 49 Земельного кодекса Российской Федерации⁶ (далее – ЗК РФ) установлен перечень случаев, когда допускается принудительное изъятие для публичных нужд. Тем самым указанные случаи и представляют собой конкретные публичные нужды. Соответственно, сами по себе перечисленные в земельном законодательстве публичные нужды являются содержанием публичного интереса для института изъятия земельных участков.

¹ Федеральный закон от 02.12.1994 № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3303; Федеральный закон от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // СЗ РФ. 1994. № 34. Ст. 3540; Ст. 525 ч. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации от 26.01.1996 № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410; Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.

² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 02.07.2009 № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

³ Пункт 2 обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 2016 г., утверждённого Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 13.04.2016 // СПС Консультант Плюс.

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

⁵ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 12.10.2015 № 309-ЭС15-6673 по делу № А60-25477/2013 // СПС Консультант Плюс.

⁶ Земельный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

Вместе с тем, если в случае изъятия земельных участков публичный интерес определен публичными нуждами, то в иных случаях усмотрения в градостроительной деятельности определение содержания публичного интереса может быть не столь однозначным.

В отношении территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории, согласно законодательству о градостроительной деятельности, общей целью осуществления указанных видов деятельности является обеспечение устойчивого развития территории¹. Под ним Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее – ГрК РФ) понимается:

1) обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека;

2) ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;

3) обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений².

Юридическая наука усматривает сущность многосоставного понятия устойчивого развития территории в необходимости поиска баланса частных и публичных интересов [9; 10]. Конституционный Суд Российской Федерации (далее – КС РФ) в делах об оспаривании норм ГрК РФ выражает аналогичную позицию, указывая, что регламентация градостроительной деятельности выполняет задачи как по устойчивому развитию территории, так и по обеспечению согласования различных интересов³.

Таким образом, подводя промежуточные итоги, можно сказать, что дискреционные полномочия органов публичной власти ограничиваются категорией публичного интереса. В градостроительной деятельности публичный интерес выражается в устойчивом развитии территории. Устойчивое развитие территории означает такое развитие территории, которое осуществляется в соответствии с балансом частных и публичных интересов. Тем самым широта усмотрения публичной власти в градостроительной деятельности связана с необходимостью поиска указанного баланса. Иными словами, при осуществлении градостроительной деятельности первична не реализация отдельных публичных или частных интересов, а возможность реализовать все⁴ публичные интересы в градостроительной документации (в частности, генеральных планах, правилах землепользования и застройки, проектах планировки и межевания территории) таким образом, чтобы обеспечивались и частные интересы.

Ограничения

в градостроительной деятельности

В юридической литературе отмечается, что, несмотря на отсутствие возможности предусмотреть в законодательстве все условия для принятия органами публичной власти градостроительных решений, дискреция в градостроительной деятельности в любом случае не является абсолютной и находит свои пределы в соблюдении законодательства, установленной им компетенции органа публичной власти, процедуры принятия таким органом решений [11, с. 42–47].

О-О // СПС Консультант Плюс; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25.02.2016 № 242-О // СПС Консультант Плюс; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28.03.2017 № 10-П // СПС Консультант Плюс; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26.09.2024 № 2566-О // СПС Консультант Плюс.

⁴ Стоит отметить, что судебная практика исходит из приоритета публичного интереса в градостроительной деятельности. См. ниже.

¹ См.: Ч. 1 ст. 9, ч. 1 ст. 30, ч. 1 ст. 41 Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

² П. 3 ст. 1 Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 06.11.2003 № 387-О // СПС Консультант Плюс; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15.07.2010 № 931-

В этой связи при исследовании ограничивающих дискрецию факторов в виде публичного интереса интересен вопрос, как законодательством о градостроительной деятельности обеспечивается баланс частных и публичных интересов. Представляется, что основным способом обеспечения такого баланса является зональность механизма правового регулирования градостроительной деятельности.

Как указывают Э. К. Трутнев и Л. Е. Бандорин, основная формула зональности закреплена в ч. 3 ст. 36 ГрК РФ¹ и заключается в том, что действие градостроительного регламента имеет одинаковую силу в отношении всех земельных участков в границах одной территориальной зоны [12, с. 277–452]. При этом правообладатель вправе выбрать любой вид разрешённого использования из тех, что установлен градостроительным регламентом².

Альтернативной зональности (*zoning districts*) моделью регулирования градостроительной деятельности является точечное зонирование (*spot zoning*), которое устанавливает особый правовой режим для земельного участка вне зависимости от особенностей развития окружающих его земель и влечёт нарушение баланса интересов в пользу интересов конкретных частных лиц [13, р. 540–580]. В то же время стоит особо отметить, что приоритет публичного интереса в градостроительной деятельности не означает нивелирование частных интересов³.

Соответственно, публичная власть, имея целью своей деятельности реализацию публичного интереса, не должна отступать от зонального принципа правового регулирования, поскольку он позво-

ляет учитывать публичные интересы, не вмешиваясь произвольно в частные.

Например, Арбитражным судом Уральского округа по жалобе местной администрации рассматривалось дело о признании незаконным решения ФАС России, которым были установлены нарушения при проведении аукциона на право заключения договора аренды земельного участка⁴. Для образования земельных участков в целях дальнейшего проведения аукциона использовалась документация по планировке территории. Подготовлена указанная документация была в инициативном порядке будущим победителем аукциона. ФАС России выявлено, что документация по планировке территории содержала только один вид разрешённого использования торгуемого земельного участка, а не все виды разрешённого использования, установленные градостроительным регламентом в отношении территориальной зоны, в которой находился этот земельный участок. Соответственно, и в извещение об аукционе был включён один вид разрешённого использования.

Суд, отказывая местной администрации, указывает, что такая утверждённая документация по планировке территории не способствует устойчивому развитию территории и создаёт преференции для конкретного участника аукциона. Подход Арбитражного суда Уральского округа поддержан ВС РФ⁵.

Действительно, планировка территории представляет собой «окончательную детализацию» решений, заложенных в документах территориального планирования и градостроительного зонирования [14, с. 12]. Однако в случае использования документации по планировке территории исключительно для образования земельных участков, т. е. когда не ставится цель по размещению на них того или иного

¹ Ч. 3 ст. 36 ГрК РФ // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

² П. 3 ст. 85 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

³ Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2019 № 51-АПА19-19 // СПС Консультант Плюс; Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 13.06.2019 № 29-АПА19-1 // СПС Консультант Плюс; Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 19.09.2018 № 7-АПГ18-5 // СПС Консультант Плюс.

⁴ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 14.11.2022 № Ф09-6663/22 по делу № А60-66538/2021 // СПС Консультант Плюс.

⁵ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17.02.2023 № 309-ЭС22-29786 по делу № А60-66538/2021 // СПС Консультант Плюс.

объекта, у публичной власти нет оснований для сужения содержания прав на такие земельные участки. Распространение разнообразия группы видов разрешённого использования на всю территориальную зону обеспечивает наиболее эффективное использование территории [15, с. 22–28]. В противном случае, как и отмечается в рассматриваемом деле, создаются особые условия для одного земельного участка без реальных на то причин, что фактически создаёт предпосылки для хаотичного развития территории. Таким образом, первой характеристикой зональности, которая ограничивает дискрецию публичной власти, можно назвать необходимость не создавать особое регулирование для отдельных объектов без обоснования такого решения особенностями расположения и развития.

Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что в основе зонального принципа лежит не количественный, а качественный критерий. В рассматриваемом деле ограничение количества применимых видов разрешённого использования в отношении конкретного земельного участка, как сказано судом, влечёт утрату положительного эффекта зональности. Однако установление особого регулирования для отдельных объектов необязательно означает неэффективное развитие территории и, как следствие, может быть допустимо.

Так, в деле об оспаривании изменения территориальной зоны смешанной застройки на территориальную зону комплексного и устойчивого развития территории гражданами, среди прочего, указано на включение в указанную территориальную зону только одного земельного участка, что, по их мнению, означает реализацию точечной застройки. При этом заявители также отмечают, что такое особое регулирование не обосновано, в т. ч. наличием необходимой инфраструктуры. Суд первой инстанции, отклоняя указанный довод, отмечает, что обязательство застройщика по комплексному и устойчивому развитию территории включает не только застройку одного земельного

участка, но и развитие инфраструктуры посёлка в целом. Согласно позиции суда, такое градостроительное зонирование с учётом инвестиционного проекта позволит обеспечить устойчивое развитие всего посёлка¹. ВС РФ поддержан подход суда первой инстанции².

Указанное дело не опровергает зональность как таковую, а подтверждает наличие в законодательстве РФ требования к органам публичной власти учитывать влияние предлагаемых ими решений на развитие всей территории.

Например, поводом для жалобы в суд стал отказ органа публичной власти внести изменения в правила землепользования и застройки в части отнесения земельного участка гражданина к территориальной зоне рекреационного назначения³. Орган публичной власти утверждал, что существующая территориальная зона сельскохозяйственного использования соответствует его концепции и видению развития территории. Однако суды встали на сторону правообладателя в связи с тем, что смежный земельный участок, ранее находившийся в территориальной зоне сельскохозяйственного использования, был отнесён к территориальной зоне рекреационного назначения. Таким образом, вторая характеристика зональности, ограничивающая дискрецию публичной власти, представляет собой необходимость учёта развития всей территории (комплексный подход).

В рассматриваемом деле суды также отметили необходимость установления возможности или невозможности использования земельного участка в соответствии с предлагаемыми решениями публичной

¹ Решение Московского областного суда от 23.08.2018 по делу № За-488/2018 // СПС Консультант Плюс.

² Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 13.02.2019 № 4-АПГ18-33 // СПС Консультант Плюс.

³ Кассационное определение Четвёртого кассационного суда общей юрисдикции от 18.07.2023 № 88а-23691/2023 // СПС Консультант Плюс; Решение Майкопского городского суда Республики Адыгея от 28.10.2022 № 2а-4242/2022-М-3640/2022.

власти. Научным отчётом было установлено, что состояние спорного земельного участка непригодно к сельскохозяйственному использованию. Соответственно, принятое публичной властью градостроительное решение было признано неправомерным не столько как существенно ограничивающее права правообладателя, а сколько как заведомо невыполнимое.

При этом стоит отметить, что само по себе существенное ограничение прав правообладателей земельных участков допустимо и не противоречит зональному подходу. В частности, в деле об оспаривании изменения территориальной зоны деловых и коммерческих предприятий на территориальную зону парков, бульваров и набережных применительно к частному земельному участку заявителем указывалось на фактическое снижение до нуля стоимости его права на такой земельный участок. Действительно, стоимость права на земельный участок, на котором может быть размещён деловой центр, значительно выше, чем стоимость права на земельный участок, отведённый под городской парк. Нижестоящие суды поддержали позицию правообладателя о том, что такое изменение нарушает его права, и признали недействующими правила землепользования и застройки в этой части. Вместе с тем Высший Арбитражный Суд РФ (далее – ВАС РФ) отменил указанные решения, восстановил действие документов градостроительного зонирования и признал за правообладателем только право на компенсацию¹. Такое решение ВАС РФ согласуется с концепцией строгой ответственности (*strict liability*), согласно которой частные лица имеют право на компенсацию при несоизмерном ущербе, который причинён мерами, принимаемыми в общих интересах [16, р. 255–266]. Однако в целях настоящей работы представляет интерес именно то, что ВАС РФ подтверждает наличие у органов публичной власти

возможности принятия того или иного ограничивающего права правообладателей градостроительного решения, если оно само по себе исполнимо.

Таким образом, ещё одной характеристикой зональности, ограничивающей дискрецию публичной власти, является наличие реальной возможности использовать земельные участки и иные объекты в соответствии с предложенным публичной властью градостроительным решением, поскольку в противном случае развитие этой части территории будет остановлено и приведёт к неэффективному развитию всей территории.

Учитывая изложенное, баланс публичных и частных интересов в градостроительной деятельности обеспечивается зональным механизмом правового регулирования. Зональность включает в себя:

- 1) необходимость не создавать особое регулирование для отдельных объектов без обоснования такого решения особенностями расположения и развития;
- 2) необходимость учёта развития всей территории (комплексный подход);
- 3) наличие реальной возможности использовать земельные участки и иные объекты в соответствии с предложенным публичной властью градостроительным решением.

Заключение

Дискреция публичной власти в градостроительной деятельности не является абсолютной, поскольку определяется, в частности, закреплёнными полномочиями соответствующего органа, целью его деятельности в виде достижения публичного интереса.

Вместе с тем комплексный анализ градостроительной документации множества муниципальных образований свидетельствует о том, что характеристики ограничения дискреции публичной власти посредством зонального регулирования не используются системно и повсеместно.

Указанные характеристики дискреции в градостроительной деятельности во

¹ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18.06.2013 № 136/13 по делу № А55-23145/2010 // СПС КонсультантПлюс.

многим остаются усмотрением судебной практики, если не набором теоретических размышлений.

Общезвестной является позиция о том, что обсуждение целесообразности принятия органом того или иного решения является исключительно компетенцией этого органа¹. В то же время известна позиция, что такое решение не может не быть обоснованным².

При этом материалы по обоснованию градостроительной документации либо отсутствуют, либо не требуют детальной проработки с учётом рассматриваемых характеристик зональности. Так, ст. 30 ГрК РФ не устанавливает требования по наличию в правилах землепользования и застройки материалов по их обоснованию. Гл. 3 ГрК РФ хотя и требует наличие в материалах по обоснованию документов территориального планирования обоснования выбранного варианта размещения объектов федерального значения на основе анализа использования соответствующей территории, возможных направлений её развития и прогнозируемых ограничений её использования, но подробно не раскрывает, что в действительности понимается под таким обоснованием.

В связи с этим предлагается нормативно закрепить требование о включении в материалы по обоснованию соответствующих градостроительных решений (документы территориального планирования и документы градостроительного зонирования):

1) обоснование допустимости эксклюзивности решения (если таковое принимается);

2) отражение в связи с принимаемым решением влияния и развития территории за пределами территории, в отношении которой принимается градостроительное решение;

3) обоснования реальной возможности исполнения принимаемого градостроительного решения.

В юридической науке отмечается, что отсутствие обоснования градостроительных решений является самостоятельным основанием для оспаривания актов органов публичной власти [11, с. 42–47]. Соответственно, в таком случае отсутствие указанного нами обоснования будет являться действительным механизмом ограничения дискреции публичной власти и балансом частных и публичных интересов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Венецианов М. В. Экспроприация с точки зрения гражданского права (часть первая) // Вестник гражданского права. 2014. № 6. С. 210–258.
2. Величко М. Б. Отдельные вопросы защиты судом общей юрисдикции имущественных прав по делам, связанным с проверкой законности решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти // Вестник гражданского процесса. 2024. № 1. С. 306–332.
3. Вакула М. А., Гасанов О. Б. О достижении публичных целей при изъятии земельных участков и проблемах защиты прав заинтересованных лиц // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2023. № 9. С. 50–55. DOI: 10.24412/2072-4098-2023-9264-50-55.
4. Логунова М. В. Ограничения оборотоспособности земельных участков в публичных интересах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. 30 с.
5. Малинова А. Г. Публичные интересы: история, теория и аргументы против использования этого термина в российском законодательстве // Российский юридический журнал. 2023. № 1. С. 65–84. DOI: 10.34076/20713797_2023_1_65

¹ П. 22 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // СПС Консультант Плюс.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 09.11.2022 № 48-П «По делу о проверке конституционности абзаца первой части 1 статьи 48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой граждан Ю. А. Плахтеевой, А. Ю. Савушкиной и А. Ю. Яковлевой» // СПС Консультант Плюс.

6. Суходольский И. М. Участие государства в процессе несостоятельности (банкротства): монография. М.: Юстицинформ, 2024. 264 с.
7. Муромцев С. А. Определение и основное разделение права. М.: Типография А. И. Мамонтова и Ко, 1879. 240 с.
8. Римское частное право: учебник для бакалавров и магистров / под ред. И. Б. Новицкого, И. С. Перетерского. М.: Юрайт, 2017. 298 с.
9. Большаков А. Г. Основы теории устойчивого развития территории // *iPolytech Journal*. 2003. № 1. С. 110–115.
10. Рыженков А. Я. О принципе обеспечения комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории // *Аграрное и земельное право*. 2020. № 1. С. 55–60.
11. Кустов С. С. Дискреционные административные акты территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований // *Сибирское юридическое обозрение*. 2024. № 1. С. 39–50. DOI: 10.19073/2658-7602-2024-21-1-39-50
12. Трутнев Э. К., Бандорин Л. Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М.: Проспект, 2010. 744 с.
13. Loughlin P. J. *New Hampshire Practice Series: Land Use Planning & Zoning*. San Francisco: LexisNexis, 2022. 896 p.
14. Анисимов А. П., Бакирова Р. Т., Рыженков А. Я. и др. Комментарий к Федеральному закону от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (постатейный). М.: Ось-89, 2008. 368 с.
15. Медведенко К. А. Проблемы реализации принципов градостроительного зонирования в законодательстве Российской Федерации // *Экологическое право*. 2024. № 3. С. 22–28. DOI: 10.18572/1812-3775-2024-3-22-28
16. Dam C. C. *European tort law*. Oxford, 2013. 656 p.

REFERENCES

1. Venetsianov, M. V. (2014). Expropriation in Terns of Civil Law (Part 1). In: *Bulletin Law Review*, 6, 210–258 (in Russ.).
2. Velichko, M. B. (2024). Certain Issues of Protection by the Court of General Jurisdiction of Property Rights in Cases Related to Checking the Legality of Decisions, Actions (Inaction) of Subjects of Public Authority. In: *Herald of Civil Procedure*, 1, 306–332 (in Russ.).
3. Vakula, M. A. & Hasanov, O. B. (2023). On Achieving Public Goals in the Seizure of Land and Problems of Protecting the Rights of Interested Parties. In: *Property Relations in the Russian Federation*, 9, 50–55. DOI: 10.24412/2072-4098-2023-9264-50-55 (in Russ.).
4. Logunova, M. V. (2016). *Restrictions on the Turnover of Land Plots in the Public Interest*: [dissertation]. Moscow (in Russ.).
5. Malinova, A. G. (2023). Public Interests: History, Theory and Arguments Against the Use of This Term in Russian Legislation. In: *Russian Juridical Journal*, 1, 65–84. DOI: 10.34076/20713797_2023_1_65 (in Russ.).
6. Sukhodolsky, I. M. (2024). *State Participation in the Insolvency (Bankruptcy) Process*. Moscow: Justicinform publ. (in Russ.).
7. Muromtsev, S. A. (1879). *Definition and Basic Division of Law*. Moscow: A. I. Mamontov publ. (in Russ.).
8. Novitsky, I. B. & Peretersky, I. S., eds. (2017). *Roman Private Law*. Moscow, Yurayt publ. (in Russ.).
9. Bolshakov, A. G. (2003). Fundamentals of the Theory of Sustainable Development of the Territory. In: *iPolytech Journal*, 1, 110–115 (in Russ.).
10. Ryzhenkov, A. Ya. (2020). On the Principle of Ensuring Integrated and Sustainable Development of the Territory on the Basis of Territorial Planning, Urban Zoning and Planning of the Territory. In: *Agrarian and Land Law*, 1, 55–60 (in Russ.).
11. Kustov, S. S. (2024). Discretionary Administrative Acts of Territorial Planning and Urban Planning Zoning of Municipalities. In: *Siberian Law Review*, 1, 39–50. DOI: 10.19073/2658-7602-2024-21-1-39-50 (in Russ.).
12. Trutnev, E. K. & Bandorin, L. E. (2010). *Commentary on the Urban Planning Code of the Russian Federation*. Moscow: Prospect publ. (in Russ.).
13. Loughlin P. J. (2022). *New Hampshire Practice Series: Land Use Planning & Zoning*. San Francisco: LexisNexis.

14. Anisimov, A. P., Bakirova, R. T., Ryzhenkov, A. Ya., et al. (2008). *Commentary to the Federal Law of 29.12.2006 No. 264-FZ "On the Development of Agriculture" (Itemized)*. Moscow: Axis-89 publ. (in Russ.).
15. Medvedenko, K. A. (2024). Problems of Implementing the Principles of Urban Planning Zoning in the Legislation of the Russian Federation. In: *Environmental law*, 3, 22–28. DOI: 10.18572/1812-3775-2024-3-22-28 (in Russ.).
16. Dam C. C. (2013). *European Tort Law*. Oxford.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Вакула Марина Анатольевна (г. Москва) – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой земельного и экологического права Российского университета дружбы народов;
e-mail: vakula2004@yandex.ru

Вещев Максим Андреевич (г. Москва) – ассистент кафедры земельного и экологического права Российского университета дружбы народов, начальник отдела Корпорации развития Дальнего Востока и Арктики;
e-mail: maxim.vesheff@yandex.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Marina A. Vakula (Moscow) – Cand. Sci. (Law), Departmentally Head, Department of Land and Ecology Law, Peoples' Friendship University of Russia named after Patrice Lumumba;
e-mail: vakula2004@yandex.ru

Maxim A. Veshchev (Moscow) – Assistant, Department of Land and Ecology Law, Peoples' Friendship University of Russia named after Patrice Lumumba; Head of the Sector, Corporation for the Development of the Far East and the Arctic;
e-mail: maxim.vesheff@yandex.ru