

О (не)возможности применения к нормативам градостроительного проектирования требований закона об обязательных требованиях

Потапов Егор Андреевич

Аспирант,

Уральский государственный юридический
университет им. В. Ф. Яковлева,

620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 23/406;
e-mail: ptpv.e.a@gmail.com

Исследование выполнено при финансовой поддержке УрГЮУ имени В. Ф. Яковлева в рамках реализации проекта ведущей научной школы № ВНШ-25-ОВ

Аннотация

В настоящее время увеличение роли нормативов градостроительного проектирования как инструмента, обеспечивающего благоприятные условия жизнедеятельности населения, при разрешении судами градостроительных споров (в частности, споров о признании разрешения на строительство недействительным) является одной из основных предпосылок переосмысливания данного правового института в целях поиска баланса публичных и частных интересов. Позиция судов об обязательном применении нормативов градостроительного проектирования всеми субъектами градостроительной деятельности, в том числе застройщиками, обязывает их к учету содержащихся в них расчетных показателей обеспеченности объектами инфраструктуры. Автором выдвигается гипотеза об отнесении нормативов градостроительного проектирования к обязательным требованиям и распространении на них требований Закона № 247-ФЗ. Вместе с тем автор, хоть и фиксирует наличие у нормативов схожих признаков обязательных требований, предусмотренных Законом № 247-ФЗ, приходит к выводу о невозможности применения к ним порядка установления и оценки обязательных требований. В основу вывода автора положен довод о признании судами нормативов как градостроительного документа, напрямую влияющего на правовой режим земельного участка независимо от вида осуществляющей на нем деятельности.

Для цитирования в научных исследованиях

Потапов Е.А. О (не)возможности применения к нормативам градостроительного проектирования требований закона об обязательных требованиях // Вопросы российского и международного права. 2025. Том 15. № 12А. С.83-89. DOI: 10.34670/AR.2026.28.26.008

Ключевые слова

Нормативы градостроительного проектирования, обязательные требования, инфраструктурный кризис, градостроительные споры, применение, правовая неопределенность.

Введение

В настоящее время одним из наиболее дискуссионных вопросов в юридической науке в сфере градостроительной деятельности является определение области применения нормативов градостроительного проектирования (далее – нормативы).

Основная часть

С одной стороны, Градостроительный кодекс Российской Федерации [ВНШ-25-ОВ] (далее – ГрК РФ) прямо предусматривает применение нормативов исключительно при подготовке градостроительной документации: генерального плана, правил землепользования и застройки, а также документации по планировке территории (пункт 26 статьи 1 ГрК РФ).

При этом – что особенно важно – сужение области применения нормативов являлось следствием развития законодательства о градостроительной деятельности путем уточнения механизма его правового регулирования и нераспространения положений нормативов на иных субъектов градостроительной деятельности, за исключением органов публичной власти [Градостроительный кодекс, 2004]. Позиция о недопустимости расширения области применения нормативов также поддерживается в научной литературе. Например, по мнению М. Н. Гаврилюк, нормативы являются «механизмом реализации» генерального плана и проекта планировки территории [Федеральный закон № 264-ФЗ, 2020]. А. В. Башарин, исследуя законодательные критерии обмена земельными участками, находящимися в различных формах собственности, констатирует косвенное применение в регулируемых отношениях нормативов через документы территориального планирования и / или программы комплексного развития социальной инфраструктуры [Федеральный закон № 264-ФЗ, 2020].

С другой – суды в последнее время при разрешении вопросов правомерности или неправомерности принятия органом публичной власти индивидуальных административных актов в области градостроительства (в частности, разрешение на строительство) придают нормативам прямое действие.

Так, Верховный Суд Российской Федерации (далее – Верховный Суд РФ) в определениях от 28. 10. 2024 № 18-КАД24-44-К4 [Башарин, 2024] и от 17. 04. 2025 № 308-ЭС24-20719 [Определение № 18-КАД24-44-К4, 2024] сформулировал однозначную позицию об обязательном применении нормативов всеми субъектами градостроительной деятельности через СП 42. 13330. 2016 [Определение № 308-ЭС24-20719, 2024] в целях учета застройщиком перспектив проживания граждан на застраиваемой территории.

В результате в судебной практике все чаще стали появляться примеры, демонстрирующие учет судами вышеуказанной позиции, например, дело «ЗАО С3 «Береговое» vs г. Новосибирска» [Приказ Минстроя № 1034/пр, 2016], дело «ООО С3 «Юг-Стройфорт» vs г. Ростов-на-Дону» [Постановление АС ЗСО по делу № А45-8377/2024, 2024]. Исходя из опубликованной информации в картотеке арбитражных дел, имеются также сведения об отмене судами апелляционной инстанций решений, первоначально содержащих в себе «суженный подход» к определению области применения нормативов (дело «Прокуратура Воронежской области vs Администрации г. Воронеж» [Постановление АС СКО по делу № А53-18235/2022, 2025]).

Примечательно, что о возможном прямом применении нормативов в контексте реализации прав граждан на комфортную городскую среду [Решение АС Воронежской области по делу № А14-21703/2024, 2025] или на благоприятную окружающую среду [Харинов, 2021, с. 59] также высказывались в научной литературе.

Таким образом, складывающаяся в настоящее время судебная практика напрямую обязывает застройщиков руководствоваться положениями нормативов независимо от действующей в границах территории населенного пункта градостроительной документации, при подготовке которой нормативы применялись в силу пункта 26 статьи 1 ГрК РФ. Иными словами, нормативы в контексте вышеперечисленной правоприменительной практики, на первый взгляд, образуют признаки обязательных требований, устанавливаемых региональными и муниципальными правовыми актами (статья 29. 1 ГрК РФ).

Под обязательными требованиями принято понимать содержащиеся в нормативных правовых актах требования к деятельности хозяйствующих субъектов, соблюдение которых оценивается при проведении контрольно-надзорных мероприятий, привлечении к административной ответственности, а также предоставлении лицензий и иных разрешений [Лисина, 2021, с. 98].

Нормативы градостроительного проектирования содержат в себе расчетные показатели обеспеченности территории объектами инфраструктуры (например, школами) и элементами благоустройства (например, машино-местами), установленные нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации (региональные нормативы) или муниципального образования (местные нормативы).

Исходя из вышеперечисленных примеров из судебной практики, неприменение застройщиком, в частности специализируемым застройщиком, нормативов при подготовке проектной документации является самостоятельным основанием отказа в выдаче такому застройщику разрешения на строительство или признания ранее выданного разрешения на строительство недействительным.

Тем самым можно прийти к предварительному выводу об отнесении нормативов к обязательным требованиям, признаки которого прямо предусмотрены частью 1 статьи 1 Федерального закона от 31. 07. 2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» [Мартынов, 2017; Ермолова, 2021] (далее – Закон № 247-ФЗ).

Признание нормативов в качестве обязательных требований распространяет на них порядок установления и оценки применения обязательных требований, в том числе проведение оценки регулирующего воздействия (статья 11 Закона № 247-ФЗ). Например, оценка регулирующего воздействия проводилась в отношении проекта региональных нормативов Свердловской области [Федеральный закон № 247-ФЗ, 2020] и проекта местных нормативов города Екатеринбурга [Паспорт проекта, 2024].

Поскольку, по мнению А. В. Винницкого и И. Н. Харинова, обязательные требования «могут и должны стать предметом содержательного судебного нормоконтроля с точки зрения соответствия принципам и стандартам», закрепленным в Законе № 247-ФЗ [Проект решения ЕГД], постольку полагаем возможным проанализировать возможность применения судами изложенного подхода к нормативам.

Однако в судебной практике в настоящее время не разделяется подход о распространении на нормативы института обязательных требований. Так, в одном из решений суд пришел к выводу, что нормативы регулируют не правоотношения, касающиеся предпринимательской деятельности, а вопросы в сфере градостроительства [Винницкий, Харинов, 2022, с. 82].

Действительно, нормативы по своему содержанию не распространяются исключительно на субъектов предпринимательской деятельности. Их действие, руководствуясь ранее перечисляемыми примерами из судебной практики, обязательно для всех субъектов градостроительной деятельности, в числе которых присутствуют субъекты предпринимательской и иной экономической деятельности.

Симптоматично, что в судебной практике в целом признается право на оспаривание нормативов правообладателей земельных участков, расположенных в границах территории региона и (или) населенного пункта Апелляционное определение [ААС по делу № 66а-1247/2025, 2025].

Заключение

Таким образом, распространяя действие нормативов на всех субъектов градостроительной деятельности, суды не имели ввиду признания таким нормативам режима обязательных требований. В данном случае суды лишь дополнили правовой режим земельного участка требованиями обеспеченности планируемого объекта жилищного строительства объектами инфраструктуры и элементами благоустройства.

В связи с этим, исходя из действующего законодательства о градостроительной деятельности и складывающейся судебной практики, нормативы не должны признаваться в качестве обязательных требований и, как следствие, в отношении них применяться положения Закона № 247-ФЗ.

Библиография

1. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 28. 10. 2025 по делу № 66а-1247/2025 // СПС «КонсультантПлюс».
2. Башарин А. В. Обмен земельными участками, находящимися в различных формах собственности (глава V. 2 ЗК РФ), - существующие вызовы и перспективы применения // Закон. – 2024. – № 3. – С. 170-181.
3. Винницкий А. В., Харинов И. Н. Нераскрыты потенциал судебного нормоконтроля в свете закона об обязательных требованиях // Российское право: образование, практика, наука. – 2022. – № 6. – С. 82-94.
4. Гаврилюк М. Н. Правовые проблемы пространственного развития территории Российской Федерации // Имущественные отношения в РФ. – 2024. – № 6 (273). – С. 61-72.
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29. 12. 2004 № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1 (часть 1). – Ст. 16.
6. Ермолова О. Н. Обязательные требования к предпринимательской деятельности: вопросы дефиниции понятия // Имущественные отношения в РФ. – 2021. – № 11(242). – С. 59-68.
7. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 20. 11. 2025 по делу № 8а-24110/2025 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Лисина Н. Л. Нормативы градостроительного проектирования как правовой инструмент обеспечения благоприятной окружающей среды в городах // Аграрное и земельное право. – 2021. – № 11 (203). – С. 96-98.
9. Мартынов А. В. Новые подходы к установлению обязательных требований, которые должны выполняться субъектами предпринимательской деятельности и являющиеся предметом проверки со стороны контрольно-надзорных органов // Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: Монография / Отв. ред. В. А. Вайпан, М.А. Егорова. – М. : Юстицинформ, 2017. – С. 65-89.
10. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 28. 10. 2024 № 18-КАД24-44-К4 // СПС «КонсультантПлюс».
11. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 17. 04. 2024 № 308-ЭС24-20719 по делу № А32-53202/2023 // СПС «КонсультантПлюс».
12. Паспорт проекта «Приказ Министерства строительства и развития инфраструктуры Свердловской области «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Свердловской области» // Интернет-портал «Оценка регулирующего воздействия в Свердловской области». – URL: <http://regulation.midural.ru/projects#пра=9036>
13. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27. 12. 2024 по делу № А45-8377/2024 // СПС «КонсультантПлюс».
14. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 28. 01. 2025 по делу № А53-18235/2022 // СПС «Гарант».
15. Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 30. 12. 2016 № 1034/пр «Об утверждении СП 42. 13330 «СНиП 2. 07. 01-89 Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» // Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации. – 2017. – № 7.

16. Проект решения Екатеринбургской городской Думы «Об утверждении нормативов градостроительного проектирования городского округа – муниципального образования «город Екатеринбург» // Официальный сайт Екатеринбургской городской Думы. – URL: <https://egd.ru/deyatelnost-dumy/otsenka-reguliruyushchego-vozdeystviya/144/>
17. Решение Арбитражного суда Воронежской области от 11. 04. 2025 по делу № А14-21703/2024 // СПС «КонсультантПлюс».
18. Федеральный закон от 31. 07. 2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31(часть III). – Ст. 5006.
19. Федеральный закон от 31. 07. 2020 № 264-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31 (часть I). – Ст. 5078.
20. Харинов И. Н. Проблемы защиты права на комфортную городскую среду // Российское право: образование, практика, наука. – 2021. – № 6. – С. 58-64.

On the (Im)possibility of Applying the Requirements of the Law on Mandatory Requirements to Urban Planning Regulations

Egor A. Potapov

Postgraduate Student,
Ural State Law University named after V. F. Yakovlev,
620137, 23/406, Komsomolskaya str., Yekaterinburg, Russian Federation;
e-mail: ptv. e. a@gmail.com

Abstract

Currently, the increasing role of urban planning regulations as a tool ensuring favorable living conditions for the population in court resolutions of urban planning disputes (in particular, disputes on invalidating construction permits) is one of the main prerequisites for rethinking this legal institution to find a balance between public and private interests. The position of the courts on the mandatory application of urban planning regulations by all subjects of urban planning activities, including developers, obliges them to consider the calculated infrastructure provision indicators contained therein. The author puts forward the hypothesis that urban planning regulations fall under mandatory requirements and are subject to the requirements of Law No. 247-FZ. However, the author, while noting the presence of features in the regulations similar to those of mandatory requirements provided for by Law No. 247-FZ, concludes that the procedure for establishing and assessing mandatory requirements cannot be applied to them. The author's conclusion is based on the argument that the courts recognize the regulations as an urban planning document that directly affects the legal regime of a land plot regardless of the type of activity carried out on it.

For citation

Potapov E.A. (2025) O (ne)vozmozhnosti primeneniya k normativam gradostroiteľno go proektirovaniya trebovaniy zakona ob obyazatel'nykh trebovaniyakh [On the (Im)possibility of Applying the Requirements of the Law on Mandatory Requirements to Urban Planning Regulations]. *Voprosy rossijskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 15 (12A), pp. 83-89. DOI: 10.34670/AR.2026.28.26.008

Keywords

Urban planning regulations, mandatory requirements, infrastructure crisis, urban planning disputes, application, legal uncertainty.

References

1. Apelliatsionnoe opredelenie Sudebnoi kollegii po administrativnym delam Chetvertogo apelliatsionnogo suda obshchei iurisdiktsii ot 28. 10. 2025 po delu No. 66a-1247/2025 [Appellate Ruling of the Judicial Collegium for Administrative Cases of the Fourth Appellate Court of General Jurisdiction dated October 28, 2025 in case No. 66a-1247/2025]. ConsultantPlus.
2. Basharin, A. V. (2024). Obmen zemel'nymi uchastkami, nakhodiaschimisya v razlichnykh formakh sobstvennosti (glava V. 2 ZK RF), - sushchestvuiushchie vyzovy i perspektivy primeneniia [Exchange of land plots in various forms of ownership (Chapter V. 2 of the Land Code of the Russian Federation) – existing challenges and application prospects]. *Zakon*, 3, 170–181.
3. Finnitskii, A. V., & Kharinov, I. N. (2022). Neraskrytyi potentisial sudebnogo normokontrolia v svete zakona ob obiazatel'nykh trebovaniyakh [Untapped potential of judicial normative control in light of the law on mandatory requirements]. *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 6, 82–94.
4. Gavriluk, M. N. (2024). Pravovye problemy prostranstvennogo razvitiia territorii Rossiiskoi Federatsii [Legal problems of spatial development of the territory of the Russian Federation]. *Imushchestvennye otnosheniia v RF*, 6(273), 61–72.
5. Gradostroitel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii [Urban Planning Code of the Russian Federation] (2004). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 1(part 1), art. 16.
6. Ermolova, O. N. (2021). Obiazatel'nye trebovaniia k predprinimatel'skoi deiatel'nosti: voprosy definitsii poniatii [Mandatory requirements for entrepreneurial activity: definition issues]. *Imushchestvennye otnosheniia v RF*, 11(242), 59–68.
7. Kasatsionnoe opredelenie Sudebnoi kollegii po administrativnym delam Chetvertogo kasatsionnogo suda obshchei iurisdiktsii ot 20. 11. 2025 po delu No. 8a-24110/2025 [Cassation Ruling of the Judicial Collegium for Administrative Cases of the Fourth Cassation Court of General Jurisdiction dated November 20, 2025 in case No. 8a-24110/2025]. ConsultantPlus.
8. Lisina, N. L. (2021). Normativy gradostroitel'nogo proektirovaniia kak pravovoii instrument obespechenii blagopriatnoi okruzhaiushchei sredy v gorodakh [Urban planning design standards as a legal tool for ensuring a favorable environment in cities]. *Agrarnoe i zemel'noe pravo*, 11(203), 96–98.
9. Martynov, A. V. (2017). Novye podkhody k ustanovleniiu obiazatel'nykh trebovaniii, kotorye dolzhny vypolnitsia sub"ektami predprinimatel'skoi deiatel'nosti i iavliaiushchiesia predmetom proverki so storony kontrol'no-nadzornykh organov [New approaches to establishing mandatory requirements that must be met by business entities and are subject to inspection by supervisory authorities]. In V.A. Vaipan & M.A. Egorova (Eds.), *Pravo i ekonomicheskoe razvitiie: problemy gosudarstvennogo regulirovaniia ekonomiki* [Law and Economic Development: Problems of State Regulation of the Economy] (pp. 65–89). Iustitsinform.
10. Opredelenie Sudebnoi kollegii po administrativnym delam Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 28. 10. 2024 No. 18-KAD24-44-K4 [Ruling of the Judicial Collegium for Administrative Cases of the Supreme Court of the Russian Federation dated October 28, 2024 No. 18-KAD24-44-K4]. ConsultantPlus.
11. Opredelenie Sudebnoi kollegii po ekonomicheskim sporam Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 17. 04. 2024 No. 308-ES24-20719 po delu No. A32-53202/2023 [Ruling of the Judicial Collegium for Economic Disputes of the Supreme Court of the Russian Federation dated April 17, 2024 No. 308-ES24-20719 in case No. A32-53202/2023]. ConsultantPlus.
12. Pasport proekta "Prikaz Ministerstva stroitel'stva i razvitiia infrastruktury Sverdlovskoi oblasti 'Ob utverzhdenii regional'nykh normativov gradostroitel'nogo proektirovaniia Sverdlovskoi oblasti'" [Project Passport "Order of the Ministry of Construction and Infrastructure Development of the Sverdlovsk Region 'On Approval of Regional Urban Planning Design Standards of the Sverdlovsk Region'"]. (2024). *Internet-portal "Otsenka reguliruiushchego vozdeistviia v Sverdlovskoi oblasti"*. Retrieved from <http://regulation.midural.ru/projects#npa=9036>
13. Postanovlenie Arbitrazhnogo suda Zapadno-Sibirsogo okruga ot 27. 12. 2024 po delu No. A45-8377/2024 [Resolution of the Arbitration Court of the West Siberian District dated December 27, 2024 in case No. A45-8377/2024]. ConsultantPlus.
14. Postanovlenie Arbitrazhnogo suda Severo-Kavkazskogo okruga ot 28. 01. 2025 po delu No. A53-18235/2022 [Resolution of the Arbitration Court of the North Caucasus District dated January 28, 2025 in case No. A53-18235/2022]. Garant.
15. Prikaz Ministerstva stroitel'stva i zhilishchno-kommunal'nogo khoziaistva Rossiiskoi Federatsii ot 30. 12. 2016 No. 1034/pr "Ob utverzhdenii SP 42. 13330 'SNiP 2. 07. 01-89 Gradostroitel'stvo. Planirovka i zastroika gorodskikh i sel'skikh poselenii'" [Order of the Ministry of Construction and Housing and Communal Services of the Russian

- Federation dated December 30, 2016 No. 1034/pr "On Approval of SP 42. 13330 'SNiP 2. 07. 01-89 Urban Planning, Planning and Development of Urban and Rural Settlements'"]. (2017). *Informatsionnyi biulleten' o normativnoi, metodicheskoi i tipovoi proektnoi dokumentatsii*, 7.
16. Proekt resheniya Ekaterinburgskoi gorodskoi Dumy "Ob utverzhdenii normativov gradostroitel'nogo proektirovaniia gorodskogo okruga – munitsipal'nogo obrazovaniia 'gorod Ekaterinburg'" [Draft Decision of the Ekaterinburg City Duma "On Approval of Urban Planning Design Standards of the Urban Okrug – Municipal Formation 'City of Ekaterinburg'"]. *Oficial'nyi sait Ekaterinburgskoi gorodskoi Dumy*. Retrieved from <https://egd.ru/deyatelnost-dumy/otsenka-reguliruyushchego-vozdeystviya/144/>
17. Reshenie Arbitrazhnogo suda Voronezhskoi oblasti ot 11. 04. 2025 po delu No. A14-21703/2024 [Decision of the Arbitration Court of the Voronezh Region dated April 11, 2025 in case No. A14-21703/2024]. ConsultantPlus.
18. Federal'nyi zakon ot 31. 07. 2020 No. 247-FZ "Ob obiazatel'nykh trebovaniyakh v Rossiiskoi Federatsii" [Federal Law No. 247-FZ of July 31, 2020 "On Mandatory Requirements in the Russian Federation"] (2020). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 31(part III), art. 5006.
19. Federal'nyi zakon ot 31. 07. 2020 No. 264-FZ "O vnesenii izmenenii v Gradostroitel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii" [Federal Law No. 264-FZ of July 31, 2020 "On Amending the Urban Planning Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation"] (2020). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 31(part I), art. 5078.
20. Kharinov, I. N. (2021). Problemy zashchity prava na komfortnui gorodskui sredu [Problems of protecting the right to a comfortable urban environment]. *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 6, 58–64.