

Academia. Архитектура и строительство, № 1, стр. 111–115.

Academia. Architecture and Construction, no. 1, pp. 111–115.

Исследования и теория

Научная статья

УДК 711-1

DOI: 10.22337/2077-9038-2025-1-111-115

Красные линии в градостроительстве

Майборода Виктор Александрович (Санкт-Петербург). Доктор юридических наук, судья областного суда в отставке, советник РААСН. Кафедра гражданского и трудового права Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия, 199178, Средний просп. Васильевского острова, 57, Санкт-Петербург. СЗИУ РАНХиГС). Эл. почта: victormaiboroda@yandex.ru

Аннотация. В статье проанализирован институт красных линий. Результаты исследования позволяют прийти к выводам, что институт красных линий установлен законом как в синхронном (действующем одновременно с правоприменением), так и в диахронном (действующем ретроспективно, либо перспективно во времени) аспектах.

Кроме того, в определённых случаях возможно установление красных линий не только в документации по планировке территории, но и в генеральном плане.

С учётом изложенного очевидной является необходимость закрепления красных линий в Едином государственном реестре недвижимости.

Ключевые слова: градостроительное право, территория общего пользования, земельные участки, красные линии, планировка территории, межевание территории, генеральный план

Для цитирования. Майборода В.А. Красные линии в градостроительстве // Academia. Архитектура и строительство. – 2025. – № 1. – С. 111–115. – DOI: 10.22337/2077-9038-2025-1-111-115.

Red Lines in Urban Planning

Mayboroda Viktor A. (St. Petersburg). Doctor of Sciences in Jurisprudence, Retired Judge of the Regional Court, Adviser of RAASN. Department of Civil and Labor Law of The North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (199178 Russia, Saint-Petersburg, Sredny prospect VO, 57/43. RANEPА St. Petersburg). E-mail: victormaiboroda@yandex.ru

Abstract. The article provides a systematic analysis of the institution of red lines. The results of the study allow us to conclude that the institution of red lines is established by law both in synchronous (acting simultaneously with law enforcement) and in diachronic (acting retrospectively, or prospectively in time) aspects.

In addition, in certain cases, it is possible to establish red lines not only in the documentation on the planning and (or) surveying of the territory, but also in the territorial planning document.

In view of the above, it is obvious that it is necessary to fix red lines in the Unified State Register of Real Estate.

Keywords: urban planning law, common area, Land, red lines, territory planning, land surveying, master plan

For citation. Mayboroda V. A. Red Lines in Urban Planning. In: *Academia. Architecture and Construction*, 2025, no. 1, pp. 111–115, doi: 10.22337/2077-9038-2025-1-111-115.

Система градостроительного регулирования настолько широко использует понятие «красные линии», что иногда им даже обозначают/описывают ситуации, предполагающие наличие точки преломления интересов: до этой точки интересы имеют одну направленность, а её пересечение, то есть пересечение красной линии, означает либо изменение направленности интереса, либо его утрату.

Красные линии, в отличие от иных линий градостроительного регулирования, закреплены на уровне закона – Градостроительного кодекса Российской Федерации¹ (далее – ГрК РФ). Иные линии градостроительного регулирования: линии регулирования застройки и границы технических зон инженерных сооружений и коммуникаций, в законе не закрепляются. Поэтому красные линии обретают свойства нормативного регулирования, тогда как иные линии регулирования застройки сохраняют только техническое значение.

По смыслу пунктов 11 и 12 статьи 1 ГрК РФ красные линии представляют собой обозначение границ территорий общего пользования. Однако анализ приведённых норм указывает, что на самом деле речь идёт не об одном понятии «красная линия», а о нескольких. Во-первых, речь идёт о тех красных линиях, что обозначают границы территорий общего пользования. Во-вторых, о тех красных линиях, что только подлежат установлению в будущем. В-третьих, о тех, что подлежат отмене также в будущем и, в-четвёртых, о тех, что подлежат изменению. Такой статус красных линий как границ чего-либо коренным образом отличает их от аналогов, закреплённых в законе.

Так, например, у земельного участка нет границ, подлежащих установлению в будущем. При образовании земельного участка, способами, указанными в Земельном кодексе Российской Федерации² (далее – ЗК РФ) не используется категоричный аппарат будущих границ земельного участка. Либо таких границ, которые подлежат изменению.

Используется конструкция проекта документа, посредством которого устанавливаются границы земельного участка: проект межевания территории, проектная документация лесных участков, схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории. При утверждении документа границы объекта и права на него одновременно отражаются внесением сведений об этом в Единый государственный реестр недвижимости.

Но земельный участок, согласно его дефиниции, есть объект гражданских прав и обязанностей, и он одновременно присутствует и в отраслевом законе, в ЗК РФ, и в гражданском законе – Гражданском кодексе Российской Федерации. И его границы как раз и есть правовой и одновременно технический (кадастровый) инструмент, описывающий, индивидуализирующий земельный участок в качестве объекта недвижимости, в качестве недвижимой вещи [1]. То есть очевидно исполь-

зование двух терминов фактически в смежных отраслях, но различающихся целями использования. Для гражданского оборота используется земельный участок, в том числе общего пользования, для публично-правового воздействия – территория, в том числе общего пользования. Но данный вывод не является доктринально целостным и в литературе неоднократно отмечено, что понятия земель и земельных участков общего пользования не наделены свойством определённости [2, с. 3]. Причина в бессистемном редактировании закона. В первоначальной редакции ЗК РФ упоминались только земельные участки общего пользования и территории общего пользования [3, с. 122]. В настоящее время в градостроительном законе «территория общего пользования» – это площади, улицы, проезды и иные территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц, а согласно земельному закону – те же площади, улицы и проезды входят в состав земельных участков общего пользования и не подлежат приватизации.

Рассмотрение приведённой аналогии в понятиях «границы земельных участков» и «красные линии» позволяет заключить, что функциональная природа красных линий отличается от функциональной природы границ земельных участков. Эти линии не могут обозначать границ частной собственности, в отличие от границ земельного участка.

Собственно, это обстоятельство объясняется тем, что сам институт красных линий есть наследие социалистического инструмента регулирования имущественных отношений, в которых субъектом градостроительной деятельности являлось лишь одно лицо – государство. Как отмечает Г.В. Савенко, красные линии координируются лишь в геодезической сети, а не на кадастровой карте. Геодезия и сопутствующая ей геодезическая сеть – это область отношений, предназначенная для определения пространственной фигуры, координат и высот точек земной поверхности и пространственных объектов, а также изменений во времени указанных координат и высот. То есть эти линии по характеру отображения не предназначены для обозначения границ имущественных прав каких-либо субъектов, но между тем фактически несут это бремя – обозначают границу между общим и частным.

Причина подобной ситуации видится в таком закреплении земельного участка, которое наделяет его способностью находиться в многообразных формах собственности. Между тем фактически утверждение, что земельный участок может находиться в частной собственности, не выдержало проверку реальностью. Земельный участок – это часть природного ресурса, и он по своей природе не может быть помещён в независимые условия, настолько обособляющие его в качестве объекта, что он будет находиться в автономии воли и имущественной самостоятельности субъекта оборота. Автономия воли в реализации прав собственника, иного право-

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации (с изменениями на 25 декабря 2023 года) (редакция, действующая с 1 февраля 2024 года) (https://www.mos.ru/upload/documents/files/5215/Kodeksot29_12_2004N190-FZGrKRF.pdf).

² Земельный кодекс Российской Федерации (<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102073184>).

обладателя не сопоставима с автономией воли собственника (правообладателя) иного объекта, в том числе недвижимости: здания, строения и т.п. Права владения и пользования правообладателя ограничиваются правовыми режимами принадлежности земельного участка к целевому назначению (категории земель), виду разрешённого использования, а для застраиваемых земельных участков – предельными параметрами разрешённого строительства и реконструкции объектов капитального строительства. Право распоряжения ограничено самой природой земельного участка как части природного ресурса, следствием чего являются институты принудительного изъятия в случае неиспользования земельного участка, преимущественного права покупки публичным субъектом в случае продажи и прочие ухищрения, скрывающие фактическое отсутствие распорядительного правомочия, сопоставимого с правом распоряжения обычной вещью в обороте [5]. Проще говоря – здание вы построить, а потом снести (даже сжечь, взорвать и т.п.) можете, а земельный участок – нет. Он часть природы и создать его человек не в силах, а уничтожить может, только уничтожив часть природы.

Представляется, что изложенные обстоятельства – одна из причин сохранения института красных линий в условиях кардинального изменения общественных отношений. Вторая видимая причина – наличие в обороте публичных вещей, чьё предназначение в возможности их полезного использования неопределённым и неограниченным кругом лиц

Доктринальная концепция публичных вещей предложена в системном виде Н.П. Карадже-Искровым, который, анализируя истоки возникновения самого деления вещей на частные и публичные, достаточно чётко выделил само понятие публичной вещи как объекта, предназначенного для использования всем обществом (например: дороги, судоходные реки, озера и проч.), либо как объекта, предназначенного для использования исключительно государством (муниципалитетом) и не допускающем иной формы его использования. Например, военные объекты, природные ресурсы и т.д. [6]. Второй случай публичных вещей имеется в земельном праве России – это ограниченные либо изъятые из оборота земли и земельные участки. А вот первой категории публичных вещей, то есть объектов, предназначенных для использования всем обществом, в законодательстве России в качестве института очевидно об этом свидетельствующем, не имеется. Его как раз и заменяет институт красных линий. Именно они служат границей для индивидуализации очевидной общественной земельной собственности, того именно, что Н.П. Карадже-Искров именуется «публичными вещами».

Особого внимания заслуживает то обстоятельство, что позднесоветское нормативно-правовое закрепление красных линий в системе регулирования сохранило своё действие и в работающей системе регулирования, исходящей из понимания этого института, согласно положениям ГрК РФ. Речь идёт об Инструкции о порядке проектирования и установления красных линий в городах и других поселениях Российской

Федерации³ (РДС 30-201-98), утверждённой постановлением Государственного комитета Российской Федерации по жилищной и строительной политике от 06 апреля 1998 г. № 18-30. Более того, данный акт успешно преодолел судебный нормоконтроль. Определением Апелляционной коллегии Верховного Суда России от 11 ноября 2021 г. № АПЛ21-420 решение ВС РФ от 8 июля 2021 г. об отказе административному истцу в оспаривании указанного документа оставлено без изменения. Отметим, что особенностью административного судопроизводства при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов является обязанность суда установить соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. Таким образом, судом резюмирован вывод о соответствии указанной Инструкции положениям ГрК РФ.

То есть красная линия – это не только граница публичной вещи, как-то предписывает ГрК РФ, но и априорное обстоятельство для всякого строительства в границах населённых пунктов. Именно это обстоятельство закрепляет п. 3.5. Инструкции от 06 апреля 1998 г. № 18-30: «...строительство на территориях поселений, не имеющих утверждённых в установленном порядке красных линий, не допускается». Такое положение является объяснимым по регуляторному смыслу п. 3.8 указанной инструкции, согласно которой красные линии подлежат установлению в том числе в генеральных планах, совмещённых с проектами детальной планировки, проектах детальной планировки, проектах застройки, проектах планировки магистралей, улиц и площадей.

Но в системе регулирования ГрК РФ нет такого документа, как «генеральный план, совмещённый с проектом детальной планировки». Справедливости ради следует сказать, что такого документа ни ГрК РФ от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ, ни действующий ГрК РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ в какой-либо из своих редакций (на сегодняшний день насчитывается 154 изменения и дополнения) не предусматривают.

Актуальная редакция ГрК РФ дифференцирует документы территориального планирования, к которым на муниципальном уровне относятся в том числе генеральный план поселения, генеральный план городского округа, муниципального округа. В свою очередь состав генерального плана исчерпывающим образом определён в ч.ч. 3 и 5 ст. 23 ГрК РФ и только согласно п. 1 ч. 1 ст. 26 ГрК РФ реализация генерального плана осуществляется в том числе посредством подготовки и утверждения документации по планировке территории, основная часть которого согласно п.п. «а» п. 1 ч. 3 ст. 42 ГрК РФ включает в себя чертёж или чертежи планировки территории, на которых, помимо прочего, отображаются красные линии. Также в соответствии с п.п. 2 и 3 ч. 6 ст. 43 ГрК РФ на чертежах межевания территории отображаются красные линии, утверждённые в составе проекта планировки

³ <https://docs.cntd.ru/document/1200000273>

территории, или красные линии, утверждаемые, изменяемые проектом межевания территории, а также линии отступа от красных линий в целях определения мест допустимого размещения зданий, строений, сооружений.

Таким образом, казалось бы, установление, изменение, либо отмена красных линий осуществляется исключительно документацией по планировке территории, благодаря наличию которых в данных документах они и наделяются нормативно-правовым свойством⁴.

Вместе с тем положение ч. 1 ст. 41.1. ГрК РФ говорит о том, что выделение элементов планировочной структуры, в случае если планируется комплексное развитие территории, может осуществляться схемами территориального планирования муниципальных районов, генеральными планами поселений, муниципальных округов, городских округов.

Пунктом 4 приказа Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 25 апреля 2017 г. № 738/пр об утверждении видов элементов планировочной структуры закрепляется территория общего пользования (за исключением улично-дорожной сети, включённой в состав в качестве самостоятельного элемента).

Иначе говоря, в случае, если функциональная зона в документе территориального планирования муниципального уровня предусматривает в её отношении комплексное развитие территории, то выделение территорий общего пользования осуществляется в документе территориального планирования (генеральном плане). Следовательно, закон не только не исключает возможность закрепления красных линий в документе территориального планирования, но и в указанном случае прямо предусматривает их установление.

Соответственно, норма закона, закрепляющая понятие «красная линия» одновременно в синхронном и диахронном представлении именно в этом месте и предполагает их расчленение:

1) подлежащая установлению красная линия – это линия, закрепляемая в документе территориального планирования в отношении территории общего пользования в границах зоны, отводимой для комплексного развития территории;

2) установленная красная линия – элемент документации по планировке и межеванию территории, подготовка и утверждение которой осуществляются во исполнение документа территориального планирования (генерального плана).

Но в таком случае как подлежащие установлению, так и устанавливаемые красные линии должны быть отражены в Едином государственной реестре недвижимости, так как по

⁴ Правовая позиция об отнесении документации по планировке территории к нормативным правовым актам является определённо устоявшейся. См., например: Кассационное определение СК по административным делам Верховного Суда РФ от 5 июня 2019 г. № 87-КА19-1; Апелляционное определение СК по административным делам Верховного Суда РФ от 30 января 2019 г. № 45-АПГ18-22; Кассационное определение СК по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 28 октября 2021 г. по делу № 8а-19556/2021[88а-18219/2021] и т.д.

⁵ <http://www.kremlin.ru/acts/bank/39949>

существо определяют либо ограничение оборотоспособности земельных участков, либо их исключение из оборота. Ведь сложившаяся практика с полной определённой констатирует такого рода ограничения.

В данной связи аналогично сведениям о границах населённого пункта, изменяющих правовой режим земель и земельных участков внутри этих границ, сведения о подлежащих установлению красных линиях в результате комплексного освоения территории также должны включаться в ЕГРН. Тем самым сведения о предполагаемом отнесении территории к «публичной вещи», будь то будущая дорога общего пользования либо иной объект, приобретают характер общедоступности. Правообладатели земельных участков в таком случае в полной мере и в любое время смогут ознакомиться с наличием красных линий, подлежащих установлению.

Конечно, в таком случае встаёт практический вопрос о необходимости изменений положений ГрК РФ, определяющим состав генерального плана и определяющим его совершенно исчерпывающим образом.

Укажем, что п. 1 ч. 7 ст. 23 Гр РФ в материалах по обоснованию генерального плана содержит указание на включение их состав в том числе сведений о решениях органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающих создание объектов местного значения. В свою очередь, решение о комплексном развитии территории в силу п. 1 ч. 1 ст. 67 ГрК РФ должно содержать сведения о местоположении, площади и границах территории, подлежащей комплексному развитию, а в силу следующего пункта той же части статьи – полный перечень объектов капитального строительства, расположенных в границах территории, подлежащей комплексному развитию (КРТ).

То есть решение о КРТ и есть сведения, содержащие красные линии, подлежащие установлению, и информация о которых могут быть включены в материалы по обоснованию генерального плана.

Аналогичной является ситуация с отображением красных линий, подлежащих отображению на картографической основе. Согласно п. 9 ч. 8 ст. 23 ГрК РФ картографические материалы могут отображать в том числе иные территории и (или) зоны, которые оказали влияние на установление функциональных зон и (или) планируемое размещение объектов местного значения.

Наличие в документе территориального планирования сведений и отображение красных линий, подлежащих установлению, существенным образом повлияет на политику государственной регистрации недвижимости, и изменение Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»⁵ в части включения красных линий в реестр учитываемых в ЕГРН границ не заставит себя долго ждать. Ведь красные линии не только ограничивают оборотоспособность земельных участков в своих границах, но и изменяют природу земельного участка

как вещи в гражданском обороте: в силу п. 2 ч. 4 ст. 36 ГК РФ в границах территорий общего пользования действие градостроительного регламента на земельные участки не распространяется. И указание на красные линии, подлежащие установлению в документе территориального планирования, будет иметь прямым следствием изменение градостроительного зонирования вне зависимости от причин отнесения территории к КРТ.

Представляется, что в таком случае включение в состав ЕГРН сведений об устанавливаемых красных линиях в составе документации по планировке территории будет носить уже обязательный характер с фиксацией законом срока направления органом, утвердившим ДПТ, в ЕГРН сведений о границах красных линий.

* * *

Резюмируя изложенное, можно сформулировать следующие выводы.

- Во-первых, красные линии не являются инструментом исключительно градостроительного регулирования. Это межотраслевой институт, который в частноправовом регулировании индивидуализирует территорию общего пользования.
- Во-вторых, отнесение к общественной собственности территории означает ограничение оборотоспособности земельных участков в её составе, в том числе – нераспространение на неё градостроительных регламентов, а также невозможность предоставления их в аренду.
- В-третьих, установленная законом синхронность и диахронность красных линий означает возможность их установления не только в документации по планировке и (или) межеванию территории, но и в случае комплексного развития территории – непосредственно в генеральном плане.
- В-четвёртых, генеральный план с предустанавливаемыми в нём территориями общего пользования, очевидно, повлечёт необходимость изменений законодательного регулирования учёта прав на недвижимое имущество. В таком случае отображение в ЕГРН красных линий как указываемых в генеральном плане в качестве подлежащих установлению, так и устанавливаемых (изменяемых, отменяемых) в документации по планировке территории найдёт своё закрепление в Едином государственном реестре недвижимости.
- В-пятых, красные линии перестанут иметь геодезическое определение, а станут частью кадастрового учёта и их становление в условиях многообразия форм собственности на землю наконец будет завершено.
- В-шестых, законодательных препятствий по включению и отображению в материалах по обоснованию генеральных

планов красных линий, подлежащих установлению в границах КРТ, на сегодняшний день не имеется, и следует практиковать такое включение и отображение.

Список литературы

1. Майборода, В.А. Депривация в индивидуализации земельного участка через его границы / В.А. Майборода. – Текст : непосредственный // Юрист. – 2023. – № 1. – С. 7–13.
2. Ушакова А.П. Правовой режим земель общего пользования в составе земель населенных пунктов : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / А.П. Ушакова. – Москва, 2015.
3. Шароварова О.Д. Юридическое понятие «Земли общего пользования» / О.Д. Шароварова. – Текст : непосредственный // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. – 2015. – № 3. – С. 122–131.
4. Савенко Г.В. Правовая конструкция «красные линии»: постановка вопроса // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2014. – № 10. – С. 39–44.
5. Майборода В.А. Резорбция регламентом *jus in rem* // Юрист. – 2024. – № 1. – С. 61–66.
6. Карадже-Искров Н.П. Публичные вещи. Выпуск I / Н.П. Карадже-Искров. – Иркутск : Власть труда, 1927. – VIII, 79 с. – Текст : непосредственный.

Reference

1. Mayboroda V.A. Deprivatsiya v individualizatsii zemel'nogo uchastka cherez ego granitsy [Deprivation of Land Plot Individualization by Its Borders]. In: *Yurist*, 2023, no.1pp. 7–13. (In Russ., abstr. in Engl.)
2. Ushakova A.P. Pravovoi rezhim zemel' obshchego pol'zovaniya v sostave zemel' naseleennykh punktov [Legal Regime of Public Lands as Part of the Lands of Settlements], Cand. of sci. in Jurisprudence dis. Moscow, 2015. (In Russ.)
3. Sharovarova O.D. Yuridicheskoe ponyatie «Zemli obshchego pol'zovaniya» [The Legal Concept of Common Land]. In: *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 11: Pravo [Moscow University Bulletin. Series 11: Law]*, 2015, no. 3, pp. 122–131. (In Russ., abstr. in Engl.)
4. Savenko G.V. Pravovaya konstruktsiya «krasnye linii»: postanovka voprosa [Legal Concept of "Red Lines": Statement of a Question]. In: *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika [Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice]*, 2014, no. 10, pp. 39–44. (In Russ.)
5. Karadzhe-Iskrov N.P. Publichnye veshchi [Public Things], Iss. I. Irkutsk, Vlast' truda Publ., 1927, VIII, 79 p. (In Russ.)