

Кто в Российской Федерации формирует «генпланы» при строительстве школ: развёрнутый правовой разбор

1. Краткая постановка вопроса

Вопрос «кто формирует в РФ генпланы на строительство школ» не имеет единственного правового ответа, поскольку в профессиональном обороте (и в нормативных актах разного уровня) словом «генплан» обозначаются как минимум четыре различных документа с разными разработчиками, разными утверждающими инстанциями и разными правовыми последствиями: (1) **генеральный план поселения (городского округа)** — документ территориального планирования (ст. 9, 18, 23, 24 ГрК РФ), в котором объекты образования отражаются как объекты местного значения; (2) **градостроительный план земельного участка (ГПЗУ)** — документ, который в обиходе строителей нередко называют «генпланом участка» (ст. 57.3 ГрК РФ); (3) **схема планировочной организации земельного участка (СПОЗУ)** — «генплан» в составе проектной документации на здание школы (раздел 2 проектной документации, п. 12 Положения, утв. постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 № 87); (4) **стройгенплан** — организационно-технологический документ в составе проекта организации строительства (ПОС) и проекта производства работ (ПОР). Ниже разбирается каждая версия: кто именно является разработчиком, кто утверждает, на основании чего и имеет ли этот документ правообразующее значение для выдачи разрешения на строительство школы. Отдельно разобраны конкурирующие позиции по вопросу, является ли включение школы в генеральный план обязательным условием её проектирования и строительства.

2. Терминологическая развилка: четыре «генплана» и их правовая природа

2.1. Сводная таблица

№	Что называют «генпланом»	Правовая природа	Кто готовит	Кто утверждает	Н
1	Генеральный план поселения / городского округа	Документ территориального планирования (нормативный по содержанию, но не НПА в чистом виде)	Специализированная проектная (научно-проектная) организация по муниципальному контракту; организатор — ОМСУ	Представительный орган МСУ (для городов федерального значения — законодательный орган субъекта РФ)	с 2 ч Р
2	Градостроительный план земельного участка (ГПЗУ)	Документ, фиксирующий правовой режим конкретного участка; обязательный документ для проектирования (со дня вступления в силу изменений ст. 51 ГрК РФ)	Уполномоченный орган (ОМСУ, в Москве/СПб — орган исполнительной власти субъекта)	Приказом (распоряжением) уполномоченного органа; подписывается руководителем	с 6 ч Р
3	«Генплан» в составе проектной документации — схема планировочной организации земельного участка (СПОЗУ)	Часть проектной документации	Проектная организация (генпроектировщик) по договору подряда на проектирование	Застройщик (технический заказчик); проверяется экспертизой	с Р П у 1 8 Г
4	Стройгенплан (общеплощадочный / объектный)	Организационно-технологический документ в составе ПОС/ПОР	Генпроектировщик (в ПОС) либо подрядчик (генподрядчик) в ПОР	Застройщик (технический заказчик) — в составе ПОС; лицо, осуществляющее	ч Р (п 8 4

№	Что называют «генпланом»	Правовая природа	Кто готовит	Кто утверждает	Н
				строительство, — в составе ПОР	« с

2.2. Практический вывод по разделу

Формально корректный ответ на вопрос «кто формирует» зависит от того, какой из четырёх документов имеется в виду. Единственный документ, который формируется **муниципальной властью публично-властным образом**, — это генеральный план (позиция 1). ГПЗУ формируется органом власти, но как документ правоприменительного характера. СПОЗУ и стройгенплан формируются **частными субъектами**: проектировщиком и подрядчиком под контролем застройщика.

3. Версия 1. Генеральный план поселения (городского округа) как документ территориального планирования

3.1. Кто принимает решение о подготовке проекта генерального плана

Согласно ч. 2 ст. 24 ГрК РФ, решение о подготовке проекта генерального плана, а также решения о подготовке предложений о внесении в генеральный план изменений принимаются соответственно **главой местной администрации поселения, главой местной администрации городского округа**. Именно с этого акта начинается весь «формирующий» цикл: определение исполнителя, источника финансирования, технического задания.

Базовое полномочие закреплено в ч. 1 ст. 8 ГрК РФ: к полномочиям органов местного самоуправления поселений относится «подготовка и утверждение документов территориального планирования поселений» (п. 1), а для муниципальных районов — «подготовка и утверждение документов территориального планирования муниципальных районов» (п. 1 ч. 2 ст. 8 ГрК РФ). Соответственно, для городских округов аналогичное полномочие закреплено в части третьей той же статьи.

3.2. Кто разрабатывает (готовит) проект генерального плана

ГрК РФ **не называет** разработчика по должности или по организационно-правовой форме. Он определяется через процедуру закупки: орган местного самоуправления размещает муниципальный заказ (ст. 24 Федерального

закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»), и разработчиком становится победитель торгов. На практике в этой роли выступают:

- специализированные проектные институты (ГБУ/ГУП субъектов РФ, например региональные институты градостроительного проектирования);
- частные проектные и научно-проектные организации (в том числе федеральные проектные институты);
- подведомственные учреждения ОМСУ, наделённые соответствующими полномочиями (в крупных городах — департаменты/комитеты по архитектуре и градостроительству, например Москомархитектура в Москве, КГА в Санкт-Петербурге).

Требования к составу и содержанию работы определяются техническим заданием, а содержательные требования — ст. 23 ГрК РФ (содержание генерального плана). Согласно ч. 3 ст. 24 ГрК РФ, подготовка проекта генерального плана осуществляется в соответствии с требованиями ст. 9 ГрК РФ и **с учётом региональных и местных нормативов градостроительного проектирования**, заключения о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний, а также предложений заинтересованных лиц. Именно нормативы градостроительного проектирования (ст. 29.1–29.3 ГрК РФ) содержат расчётные показатели обеспеченности населения объектами образования — то есть минимальное количество мест в школах на 1000 жителей; от них зависит, появится ли в генплане конкретная школа.

3.3. Кто утверждает

Согласно ч. 1 ст. 24 ГрК РФ, генеральный план поселения, генеральный план городского округа, в том числе внесение изменений в такие планы, **утверждаются соответственно представительным органом местного самоуправления поселения, представительным органом местного самоуправления городского округа** — то есть советом депутатов, а не администрацией (глава администрации лишь организует подготовку).

Обязательные процедуры перед утверждением: проверка на соответствие документам территориального планирования вышестоящего уровня, согласование в порядке ст. 25 ГрК РФ, общественные обсуждения или публичные слушания (ст. 28 ГрК РФ). Отдельные особенности установлены ч. 1 ст. 9 Закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в выгрузке — источник [nd=602912109](#), ст. 7): срок согласования проекта генерального плана не может превышать один месяц со

дня поступления уведомления об обеспечении доступа к проекту в информационную систему территориального планирования.

3.4. Как в генеральном плане закрепляется именно школа

Объект образования отражается в генеральном плане в составе **положения о территориальном планировании** (п. 1 ч. 4 ст. 23 ГрК РФ) и на **карте планируемого размещения объектов местного значения** (п. 2 ч. 3 ст. 23 ГрК РФ). Согласно п. 1 ч. 4 ст. 23 ГрК РФ, положение о территориальном планировании содержит сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов местного значения, их основные характеристики, местоположение (для нелинейных объектов указываются функциональные зоны), а также характеристики зон с особыми условиями использования территорий.

Для школы обязателен также состав функциональных зон: карта функциональных зон (п. 4 ч. 3 ст. 23 ГрК РФ). Школа размещается в функциональной зоне, допускающей размещение объектов образования; впоследствии эта функциональная зона «расшифровывается» в градостроительном регламенте правил землепользования и застройки.

Ключевая связанность: **правила землепользования и застройки разрабатываются на основании и с учётом генерального плана** (ст. 31–33 ГрК РФ), а документация по планировке территории — на основании и с учётом генерального плана и ПЗЗ (ст. 41–45 ГрК РФ). Это иерархия: генеральный план → ПЗЗ → документация по планировке территории → ГПЗУ → проектная документация → разрешение на строительство.

3.5. Особые случаи (кто формирует генплан вместо ОМСУ)

а) Города федерального значения. Согласно ст. 63 ГрК РФ, в Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе градостроительная деятельность регулируется с учётом особенностей: генеральные планы этих городов утверждаются **законами соответствующих субъектов РФ** (для Санкт-Петербурга — Закон Санкт-Петербурга от 22.12.2005 № 728-99 «О Генеральном плане Санкт-Петербурга», действующая редакция подлежит сверке; для Москвы — закон города Москвы о Генеральном плане города Москвы); полномочия ОМСУ внутригородских муниципальных образований в этих городах не включают утверждение генерального плана. Реквизиты действующих редакций следует проверять по официальным источникам — эти акты регулярно изменяются.

б) Новые субъекты РФ (ДНР, ЛНР, Запорожская и Херсонская области).

В федеральных конституционных законах о принятии этих субъектов в состав РФ (в выгрузке приведены источники от 04.10.2022, данные ИПС «Законодательство России») установлены переходные положения: п. 10 — «отсутствие утверждённых в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации правил землепользования и застройки не является препятствием для выдачи разрешения на строительство»; п. 11 — для получения разрешения на строительство правообладатель участка направляет **градостроительный план земельного участка** (либо для линейного объекта — проект планировки и проект межевания) в уполномоченный орган исполнительной власти соответствующего субъекта; п. 12 — подготовка ГПЗУ осуществляется в составе проекта межевания территории или в виде отдельного документа, а в составе ГПЗУ указываются сведения о разрешённом использовании, требования к назначению, параметрам и размещению объекта, информация о подключении к сетям. Это означает: в новых субъектах «формирование генплана» как обязательной предпосылки строительства школы прямо не требуется — первичен ГПЗУ, а органом, который его формирует, является **орган исполнительной власти субъекта РФ**, а не орган местного самоуправления (что отличается от общего правила ст. 57.3 ГрК РФ).

в) Объекты регионального и федерального значения. Если школа является объектом регионального значения (например, специализированная школа-интернат субъекта РФ), она отражается в схеме территориального планирования субъекта РФ, подготавливаемой и утверждаемой органом исполнительной власти субъекта РФ (ст. 7 ГрК РФ: подготовка и утверждение документов территориального планирования субъекта РФ; утверждение региональных нормативов градостроительного проектирования — п. 3). Если объект федерального значения (например, федеральное образовательное учреждение) — в схемах территориального планирования РФ (ст. 10–12 ГрК РФ), подготавливаемых уполномоченными федеральными органами исполнительной власти. Полномочия РФ в области градостроительной деятельности — ст. 6 ГрК РФ.

г) Исторический (уже неприменимый) режим. Статья 4 Федерального закона от 29.12.2004 № 190-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (источник 1 выгрузки) допускала до принятия ПЗЗ, но не более чем через пять лет со дня введения ГрК РФ в действие, направление вместо ГПЗУ кадастрового плана земельного участка и подготовку проектной документации на основании архитектурно-планировочных заданий по Федеральному закону от 17.11.1995 № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации». Как переходное

положение этот режим **исчерпан** — он был ограничен пятилетним сроком (то есть до конца 2009 года) и не подлежит применению к текущим правоотношениям; ссылки на него сегодня юридически несостоятельны. Позднее аналогичные по конструкции изъятия вводились для Москвы и Московской области (до 31.12.2017) и для новых субъектов РФ (см. п. 3.5 «б»).

3.6. Конкурирующие позиции о статусе генерального плана

Позиция 1: генеральный план — акт перспективного планирования, не создающий прав и обязанностей для правообладателей участков.

Обоснование: ст. 9 и ст. 18 ГрК РФ определяют генеральный план как документ, определяющий назначение территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов; градостроительный регламент, определяющий правовой режим участка, устанавливается ПЗЗ (ст. 30, 36 ГрК РФ); действие градостроительного регламента распространяется на участки в границах действия ПЗЗ. Эта позиция применяется, когда участок уже сформирован, ПЗЗ утверждены и вид разрешённого использования допускает размещение объекта образования.

Позиция 2: генеральный план — обязательный иерархический уровень, без которого документ нижестоящего уровня неправилен.

Обоснование: ч. 1 ст. 24 и ст. 23 ГрК РФ; ст. 31 ГрК РФ (ПЗЗ подготавливаются с учётом генерального плана); ст. 41–45 ГрК РФ (планировка территории на основании генплана). Эта позиция применяется, когда участок не сформирован либо требуется изменение функционального зонирования, либо планируемое размещение объекта местного значения (школы) противоречит функциональной зоне генплана.

Позиция 3 (промежуточная, наиболее практичная): роль генерального плана зависит от основания строительства. Для бюджетного строительства школы генеральный план де-факто обязателен, поскольку расходные обязательства муниципалитета должны опираться на муниципальную программу, сформированную исходя из документов территориального планирования (ст. 179 Бюджетного кодекса РФ; п. 1 ч. 1 ст. 8 ГрК РФ; ст. 14–16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Для частного строительства частной образовательной организации вопрос решается через ПЗЗ и ГПЗУ.

3.7. Практический вывод по версии 1

- Решение о подготовке — **глава местной администрации** (ч. 2 ст. 24 ГрК РФ).

- Разработчик — **проектная организация, победившая в муниципальной закупке** (ст. 24 Федерального закона № 44-ФЗ), по техническому заданию ОМСУ и с учётом нормативов градостроительного проектирования (ч. 3 ст. 24, ст. 29.1–29.3 ГрК РФ).
- Утверждает — **представительный орган муниципального образования** (ч. 1 ст. 24 ГрК РФ); в городах федерального значения — **законом субъекта РФ** (ст. 63 ГрК РФ); в новых субъектах функции по подготовке ГПЗУ принимает **орган исполнительной власти субъекта РФ** (п. 11 переходных положений).
- Школа попадает в генплан через положение о территориальном планировании и карту планируемого размещения объектов местного значения (п. 1 ч. 4, п. 2–4 ч. 3 ст. 23 ГрК РФ).

4. Версия 2. Градостроительный план земельного участка (ГПЗУ) как «генплан» в обиходе строителей

4.1. Кто формирует

ГПЗУ выдаётся (утверждается) **органом местного самоуправления** по заявлению заинтересованного лица в порядке ст. 57.3 ГрК РФ; в городах федерального значения — уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ (с учётом ст. 63 ГрК РФ). Форма ГПЗУ устанавливается уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти (ч. 3 ст. 57.3 ГрК РФ).

4.2. Правовое значение для школы

С 01.03.2020 (после вступления в силу изменений ст. 51 ГрК РФ) ГПЗУ стал **обязательным документом** для подготовки проектной документации: п. 3 ч. 7 ст. 51 ГрК РФ прямо называет ГПЗУ в перечне документов, прилагаемых к заявлению о выдаче разрешения на строительство. Согласно ч. 1 ст. 51 ГрК РФ, разрешение на строительство подтверждает **соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка**. Это и есть точка фиксации параметров будущей школы: площадь застройки, количество мест, этажность, требования к подключению к сетям инженерно-технического обеспечения (п. 12 переходных положений законов о новых субъектах РФ, источник 3–4, 7–8 выгрузки).

4.3. Практический вывод по версии 2

Если под «генпланом на строительство школы» имеется в виду документ, на основании которого проектировщик садится за чертежи, — это **ГПЗУ**, и формирует его **орган местного самоуправления** (в Москве и Санкт-Петербурге — уполномоченный орган исполнительной власти города) по заявлению правообладателя участка. Именно ГПЗУ, а не генеральный план поселения, является документом, соответствие которому проверяется при выдаче разрешения на строительство (ч. 1 ст. 51 ГрК РФ).

5. Версия 3. «Генплан» в составе проектной документации — схема планировочной организации земельного участка (СПОЗУ)

5.1. Кто разрабатывает и кто утверждает

В проектной документации школы «генплан» в узком смысле — это **схема планировочной организации земельного участка**. Она входит в состав проектной документации (ст. 48 ГрК РФ) и является составной частью раздела 2 проектной документации согласно Положению о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утверждённому постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 (п. 12 — требования к разделу «Схема планировочной организации земельного участка»).

Разработчик — **проектная организация (генеральный проектировщик)**, действующая на основании договора подряда на выполнение проектных работ (ст. 758, 760 ГК РФ). Заказчик — застройщик или технический заказчик (п. 16 и п. 22 ст. 1 ГрК РФ). Утверждение проектной документации как таковое осуществляется застройщиком (техническим заказчиком); самостоятельного публичного «утверждения генплана школы» не существует.

5.2. Как этот документ связан с публичными актами

СПОЗУ должна соответствовать: (а) градостроительному плану земельного участка; (б) предельным параметрам разрешённого строительства, установленным градостроительным регламентом ПЗЗ (ст. 30, 38 ГрК РФ); (в) требованиям технических регламентов, в том числе санитарным требованиям к размещению общеобразовательных организаций (СанПиН 2.4.3648-20; СП 251.1325800.2016 «Здания общеобразовательных организаций»); (г) региональным и местным нормативам градостроительного проектирования (ст. 29.1–29.3 ГрК РФ).

Проектная документация школ, строительство которых финансируется за счёт бюджетных средств, подлежит **обязательной экспертизе** (ч. 2 ст. 49 ГрК РФ); исключения для школ не предусмотрены. При повторном применении проектов школ действует институт типовой проектной документации (ст. 48.2 ГрК РФ) — в этом случае «генплан» адаптируется привязкой к конкретному участку.

5.3. Практический вывод по версии 3

«Генплан школы» как часть проекта разрабатывает **генеральный проектировщик** по договору с застройщиком (техническим заказчиком), а не муниципалитет. Никакой орган власти этот чертёж не утверждает; он лишь проверяется в рамках экспертизы проектной документации (ст. 49 ГрК РФ) и далее — в рамках проверки соответствия проектной документации ГПЗУ при выдаче разрешения на строительство (ч. 1 ст. 51 ГрК РФ).

6. Версия 4. Стройгенплан (ПОС/ПОР)

6.1. Правовая природа и разработчик

Стройгенплан — не правоустанавливающий документ, а **организационно-технологический**: он определяет размещение кранов, складов, бытовых городков, временных дорог, ограждений площадки. Он разрабатывается:

- **в составе проекта организации строительства (ПОС)** — проектной организацией, разрабатывающей проектную документацию (раздел 6 проектной документации; п. 23 Положения, утв. постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 № 87);
- **в составе проекта производства работ (ПОР)** — подрядной организацией (генподрядчиком) на основе ПОС, в порядке, предусмотренном СП 48.13330.2019 «Организация строительства».

Правовая обязанность строить в соответствии с проектной документацией (включая ПОС) закреплена в ч. 6 ст. 52 ГрК РФ: лицо, осуществляющее строительство, обязано осуществлять строительство, реконструкцию объекта капитального строительства в соответствии с проектной документацией, требованиями технических регламентов, градостроительным планом земельного участка.

6.2. Требуется ли согласование стройгенплана с властью

По общему правилу — нет. Исключения возникают при необходимости получения разрешений на производство земляных работ, временного занятия территории общего пользования, ограничения движения (акты субъектов РФ и муниципалитетов; например, в Москве — ордер на производство земляных работ, оформляемый в установленном Правительством Москвы порядке). В этих случаях стройгенплан прилагается к заявлению как обосновывающий документ, но утверждает его по-прежнему застройщик/подрядчик.

6.3. Практический вывод по версии 4

Стройгенплан для строительства школы формирует **генеральная подрядная (или проектная) организация**: в части ПОС — проектировщик, в части ПОР — подрядчик; утверждает — застройщик (технический заказчик). Орган местного самоуправления в формировании стройгенплана не участвует, кроме случаев выдачи ордера (разрешения) на земляные работы и согласования занятия территории общего пользования.

7. Центральный вопрос: обязательно ли размещение школы в генеральном плане для проектирования и выдачи разрешения на строительство?

7.1. Позиция А (либеральная): генеральный план не является условием выдачи разрешения на строительство

Аргументация:

1. Перечень документов для разрешения на строительство

исчерпывающий и генплана в нём нет. Часть 7 ст. 51 ГрК РФ перечисляет прилагаемые документы: правоустанавливающие документы на участок, ГПЗУ, проектную документацию, положительное заключение экспертизы, согласие всех правообладателей объекта (при реконструкции) и т. д. Генеральный план поселения в этот перечень не входит.

2. Законодатель связывает запрет выдачи разрешения с ПЗЗ, а не с генпланом.

Согласно ч. 3 ст. 51 ГрК РФ, «не допускается выдача разрешений на строительство при отсутствии правил землепользования и застройки, за исключением строительства... на земельных участках, на которые не распространяется действие градостроительных регламентов или для которых не устанавливаются градостроительные регламенты, и в иных предусмотренных федеральными законами случаях». Если бы

генеральный план был обязательным условием, законодатель упомянул бы именно его.

3. **Прямое изъятие для новых субъектов РФ.** П. 10 переходных положений законов о принятии ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей: отсутствие утверждённых ПЗЗ не является препятствием для выдачи разрешения на строительство (источники 3, 4, 7, 8 выгрузки). Тем более не является препятствием отсутствие генплана.
4. **Назначение генплана — перспективное планирование.** Статьи 9 и 18 ГрК РФ определяют его через социально-экономические факторы развития территории, а не через установление прав и обязанностей конкретных правообладателей; градостроительный регламент как источник правового режима участка вводится ПЗЗ (ст. 30, 36 ГрК РФ).

Когда применяется эта позиция: участок сформирован, ПЗЗ утверждены, вид разрешённого использования (основной или условно разрешённый) допускает размещение объекта образования, ГПЗУ выдан и соответствует проектной документации. Отказ в выдаче разрешения на строительство, мотивированный исключительно несоответствием проектной документации генеральному плану при соответствии ПЗЗ и ГПЗУ, в этой логике неправомерен.

7.2. Позиция Б (консервативная): без отражения школы в генеральном плане строительство недопустимо

Аргументация:

1. **Иерархия документов.** Документация по планировке территории подготавливается на основании и с учётом генерального плана (ст. 41–45 ГрК РФ); ПЗЗ разрабатываются на основании и с учётом генерального плана (ст. 31–33 ГрК РФ). Документ, противоречащий генеральному плану, не может служить законным основанием для строительства.
2. **Объекты местного значения размещаются именно генеральным планом.** Согласно п. 1 ч. 4 ст. 23 ГрК РФ, положение о территориальном планировании включает сведения о видах, назначении и наименованиях **планируемых для размещения объектов местного значения**, их характеристики и местоположение. Школа как объект местного значения (вопрос местного значения — организация предоставления общего образования, ст. 14–16 Федерального закона № 131-ФЗ) по логике закона планируется именно в этом документе.
3. **Требование соответствия функциональному зонированию.** Если участок находится в функциональной зоне, не допускающей размещение объектов образования, строительство школы противоречит документам

территориального планирования, и орган, рассматривающий вопрос, вправе отказать.

- 4. Бюджетное обоснование.** Расходные обязательства на строительство муниципальной школы должны быть увязаны с муниципальной программой (ст. 179 Бюджетного кодекса РФ), которая, в свою очередь, опирается на документы территориального планирования. Без генплана бюджетное финансирование оказывается безосновательным.

Когда применяется эта позиция: для объектов, финансируемых из бюджета; при размещении школы на территории, где требуется изменение функционального зонирования; при размещении объекта в границах, для которых документация по планировке территории ещё не подготовлена; при оспаривании постройки как самовольной (п. 26–28 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 12.12.2023 № 44 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении норм о самовольной постройке»; «Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.03.2014).

7.3. Позиция В (промежуточная, наиболее сбалансированная): значение зависит от конструкции проекта

Тип проекта	Достаточно ли ПЗЗ + ГПЗУ	Нужен ли генплан
Частная школа (образовательная организация) на участке, где ПЗЗ допускают ВРИ «образование»	Да	Нет (при соответствии проектной документации ГПЗУ)
Муниципальная школа за счёт бюджета	Формально — да для выдачи разрешения; содержательно — нет	Да, для бюджетного обоснования и включения в муниципальную программу
Школа по концессионному соглашению (Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ) или соглашению о ГЧП/МЧП (Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ)	Да	Да, как правило — требуется включение объекта в документы планирования и программу
Школа на участке, для которого градостроительный регламент не установлен или	Нет	Роль генплана и документации по планировке территории

Тип проекта	Достаточно ли ПЗЗ + ГПЗУ	Нужен ли генплан
не распространяется (ч. 5 ст. 51 ГрК РФ)		резко возрастает; разрешение выдаёт орган по компетенции (ч. 5 ст. 51 ГрК РФ)
Строительство в новых субъектах РФ	Да — ГПЗУ достаточно; отсутствие ПЗЗ не препятствие	Нет (п. 10 переходных положений)

7.4. Практический вывод по разделу 7

Для **выдачи разрешения на строительство** школы соответствие именно генеральному плану не входит в перечень проверяемых условий: ч. 1 ст. 51 ГрК РФ проверяет соответствие проектной документации **градостроительному плану земельного участка**, а ч. 3 ст. 51 ГрК РФ связывает запрет выдачи разрешения с отсутствием **ПЗЗ**. Поэтому отказ, основанный единственно на отсутствии или несоответствии генерального плана, юридически уязвим и может быть оспорен. Для **принятия решения о бюджетном строительстве, для изменения функционального зонирования, для перевода земель из одной категории в другую** генеральный план, напротив, практически необходим. Итоговая формула: генплан — не условие для разрешительной процедуры, но условие для планирования и финансирования объекта местного значения.

8. Полный цикл: кто что формирует при строительстве школы

- 1. Нормативы и расчёты потребности** — орган исполнительной власти субъекта РФ утверждает региональные нормативы градостроительного проектирования (п. 3 ст. 7 ГрК РФ); ОМСУ — местные нормативы (ст. 29.1–29.3 ГрК РФ).
- 2. Решение о подготовке проекта генерального плана** — глава местной администрации (ч. 2 ст. 24 ГрК РФ).
- 3. Разработка проекта генерального плана с объектом образования** — проектная (научно-проектная) организация по муниципальному контракту (ст. 24 Федерального закона № 44-ФЗ; ст. 23, ч. 3 ст. 24 ГрК РФ).
- 4. Согласование и общественные обсуждения** — уполномоченные органы, комиссия по подготовке проекта, участники публичных слушаний (ст. 25, 28

ГрК РФ); срок согласования — не более одного месяца (ст. 7 Закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», источник 9 выгрузки).

5. **Утверждение генерального плана** — представительный орган МСУ (ч. 1 ст. 24 ГрК РФ).
6. **Утверждение ПЗЗ** — представительный орган МСУ (ст. 32 ГрК РФ) на основании генплана.
7. **Подготовка и утверждение документации по планировке территории** — ОМСУ либо уполномоченный орган (ст. 41–46 ГрК РФ).
8. **Выдача ГПЗУ** — орган местного самоуправления по заявлению правообладателя (ст. 57.3 ГрК РФ); в новых субъектах — орган исполнительной власти субъекта (п. 11 переходных положений).
9. **Разработка проектной документации, включая СПОЗУ («генплан» участка)** — генеральный проектировщик по договору подряда (ст. 48 ГрК РФ; ст. 758, 760 ГК РФ; п. 12 Положения, утв. ПП РФ № 87).
10. **Разработка ПОС и стройгенплана** — проектировщик; ПОР — подрядчик (раздел 6 ПП РФ № 87; СП 48.13330.2019; ч. 6 ст. 52 ГрК РФ).
11. **Экспертиза проектной документации** — экспертная организация (ст. 49 ГрК РФ).
12. **Выдача разрешения на строительство** — ОМСУ по месту нахождения участка либо федеральный орган / орган субъекта РФ, если градостроительный регламент не распространяется или не устанавливается (ч. 4, 5 ст. 51 ГрК РФ).
13. **Ввод в эксплуатацию** — орган, выдавший разрешение на строительство (ст. 55 ГрК РФ).

9. Список использованных нормативных источников

Кодексы и федеральные законы:

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации — ст. 1 (п. 16, 22), ст. 6, 7, 8, 9, 10–12, 18, 23, 24, 25, 28, 29.1–29.3, 30–33, 36, 38, 39, 41–46, 48, 48.2, 49, 51, 52, 55, 57.3, 63.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации — ст. 702, 740, 758, 759, 760.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации — ст. 179.
4. Федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» — ст. 4 (переходные положения; в настоящее время исчерпаны по сроку).
5. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» — ст. 14,

-
- 15, 16 (вопросы местного значения, включая организацию предоставления общего образования).
 6. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» — ст. 9, 28 (полномочия и обязанности по созданию условий обучения).
 7. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» — ст. 24, 33.
 8. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».
 9. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации».
 10. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» — ст. 7 (особенности осуществления градостроительной деятельности в 2022 году; источник ИПС «Законодательство России», nd=602912109).
 11. Федеральные конституционные законы о принятии в Российскую Федерацию ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей и образовании в составе РФ новых субъектов (переходные положения, п. 10–12) — источники ИПС «Законодательство России», nd=603414659, 603414661, 603414662, 603414663.

Подзаконные акты:

1. Постановление Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» — п. 12 (схема планировочной организации земельного участка), п. 23 и раздел 6 (проект организации строительства).

Технические и санитарные нормы:

1. СП 48.13330.2019 «Организация строительства» (стройгенплан в составе ПОС и ПОР).
2. СП 251.1325800.2016 «Здания общеобразовательных организаций. Правила проектирования».
3. СанПиН 2.4.3648-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодёжи».

Акты субъектов РФ:

1. Закон Санкт-Петербурга от 22.12.2005 № 728-99 «О Генеральном плане Санкт-Петербурга» (реквизиты и редакция подлежат сверке).

2. Закон города Москвы о Генеральном плане города Москвы (реквизиты подлежат сверке).

Судебная практика:

1. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 12.12.2023 № 44 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении норм о самовольной постройке».
2. «Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством», утверждённый Президиумом Верховного Суда РФ 19.03.2014.

10. Оговорки о качестве исходных данных

1. В предоставленной выгрузке под заголовком «Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 03.07.2025 № 27-П» (источник 6) и «Распоряжение Президента Российской Федерации от 20.02.2026 № 51-рп» (источник 5) фактически воспроизведён текст ст. 4 Федерального закона от 29.12.2004 № 190-ФЗ с перечнем редакций до 18.06.2017. Это **техническое наложение** в массиве данных: распоряжение Президента РФ и постановление КС РФ не могут содержать «статью 4» Вводного закона о ГрК РФ в таком виде. При использовании ссылок на эти акты необходимо свериться с официальным текстом на pravo.gov.ru.
2. Тексты ст. 4 Вводного закона № 190-ФЗ и его редакций носят **исторический характер** (переходный режим с пятилетним сроком и срок до 31.12.2017 для Москвы и Московской области исчерпаны).
3. Формулировки ст. 7, 23, 24 ГрК РФ приведены по выгрузкам Федеральных законов от 08.08.2024 № 237-ФЗ и от 24.06.2025 № 169-ФЗ; нумерация пунктов и частей в ГрК РФ изменяется часто, поэтому перед использованием в процессуальных документах реквизиты и редакции следует актуализировать по официальному источнику.
4. Наименования органов в новых субъектах РФ в переходных положениях указаны применительно к органу исполнительной власти субъекта; конкретный орган (министерство строительства, государственный комитет и т. п.) определяется нормативными актами соответствующего субъекта РФ.
5. Норма об отнесении вопросов местного значения к организации предоставления общего образования (ст. 14–16 Федерального закона № 131-ФЗ) приведена без постатейной детализации ввиду частых переизложений этой статьи в 2020–2025 годах; точный пункт следует уточнить по действующей редакции.

11. Итоговый ответ в одной фразе на каждую версию вопроса

- Если речь о **генеральном плане поселения/городского округа**, в котором планируется размещение школы: формирует **орган местного самоуправления** (организует — глава местной администрации, разрабатывает — проектная организация по контракту, утверждает — представительный орган МСУ); в городах федерального значения — **субъект РФ законом**; в новых субъектах РФ первичным документом выступает ГПЗУ, выдаваемый **органом исполнительной власти субъекта РФ**.
- Если речь о «**генплане участка**», то есть **ГПЗУ**: формирует **орган местного самоуправления** (в Москве и Санкт-Петербурге — уполномоченный орган исполнительной власти города) по заявлению правообладателя (ст. 57.3 ГрК РФ).
- Если речь о «**генплане школы**» как части проекта (СПОЗУ): разрабатывает **генеральный проектировщик** по договору с застройщиком (ст. 48 ГрК РФ; ПП РФ № 87), публичного утверждения не существует — документ проверяется экспертизой и сопоставляется с ГПЗУ при выдаче разрешения на строительство.
- Если речь о **стройгенплане**: формирует **генпроектировщик** (в составе ПОС) либо **подрядчик** (в составе ПОР); утверждает застройщик (технический заказчик), а публичное участие ограничивается выдачей ордера на земляные работы и согласованием занятия территории общего пользования.
- **Размещение школы в генеральном плане не является юридическим условием выдачи разрешения на строительство** (ч. 1 и ч. 7 ст. 51 ГрК РФ; а для новых субъектов РФ — прямо п. 10 переходных положений), **но является практическим условием бюджетного финансирования и планирования объекта местного значения** (ст. 23 ГрК РФ; ст. 179 Бюджетного кодекса РФ).