

Трутнев Э.К.,
профессор Высшей школы урбанистики

Вопросы о содержании № 373-ФЗ – «закона о комплексном развитии территорий»¹ [вопросы 1, 2, 3]

То, что непрочно в исходных основаниях, обречено либо развалиться уже в начале пути к осуществлению, либо будет стремиться к поддержанию своего заведомо неустойчивого положения искусственно созданными подпорками.

Анализ показывает, что это утверждение в полной мере относится к № 373-ФЗ – Федеральному закону, посредством которого были внесены такие изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ), которые бесосновательно ломают его концепцию с негативными последствиями для практики градостроительного регулирования. На этот счёт уже составлены соответствующие заключения². Тем не менее, остаётся необходимость предъявить в чётком виде идеологию № 373-ФЗ, которая сокрыта для невнимательного наблюдателя, но ясно отражается на фоне правовой технологии градостроительного регулирования, основанной на универсальной логике, не допускающей себя игнорировать безнаказанно. Три вопроса будут рассмотрены в данном тексте:

- вопрос [1] о противоречиях определения понятия «деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории», а также установления границ таких территорий;
- вопрос [2] о деструктивных изменениях института градостроительного зонирования и института планировки территорий;
- вопрос [3] о противоречиях института комплексного развития территорий, препятствующих его применению на практике.

Вопрос [1] об определении нового понятия - «деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории», а также об установлении границ таких территорий в правилах землепользования и застройки

1.1. Ныне в пункте 34 статьи 1 ГрК РФ представлено определение понятия «деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории» (далее - КУРТ)³,

¹ [Федеральный закон от 3 июля 2016 г. N 373-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации"](#)

² См. размещённые на сайте Института экономики города материалы: заключение на № 373-ФЗ http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/iue_fz03072016_zakluchenie.pdf, а также ответ на вопрос 63 в «Библиотеке ответов на вопросы о градостроительной деятельности» http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/63_faq_trutnev.pdf

³ Пункт 34 статьи 1 ГрК РФ: *«деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории - осуществляемая в целях обеспечения наиболее эффективного использования территории деятельность по подготовке и утверждению документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения и необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности граждан объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, а также по архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции указанных в настоящем пункте объектов».*

его анализ приводит к следующим заключениям.

Прежде всего необходимо отметить, что для формального предъявления нового вида деятельности необходимо чётко установить его отличия от иных видов деятельности, а такие отличия определяются как субъектами деятельности, так и обстоятельствами – случаями деятельности. Какими конкретно субъектами осуществляется деятельность КУРТ? Какие конкретно случаи подпадают под определение понятия «деятельность КУРТ»? Новое определение ГрК РФ не содержит прямого ответа эти два неизбежно возникающие вопроса, которые не могут остаться не поставленными – должны быть заданы. Поэтому необходимо найти ответы на эти вопросы посредством логической реконструкции пока ещё не очевидных смыслов – посредством продвижения к пониманию шаг за шагом.

Шаг первый. Подпадают ли под определение понятия «деятельность КУРТ» деятельность в рамках институтов прямо поименованных в ГрК РФ: 1) институт развития застроенной территории (статьи 46.1 - 46.3); 2) институт комплексного освоения территории (статья 46.4); 3) институт освоения территории в целях строительства жилья экономического класса (статьи 46.5 – 46.8); 4) комплексное развитие территории по инициативе правообладателей земельных участков (статья 46.9); 5) комплексное развитие территории по инициативе органа местного самоуправления (статьи 46.10, 46.11)? Очевидно, что подпадают, поскольку со стороны логики отсутствует запрет на то, чтобы все эти институты являлись видами деятельности КУРТ. ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ именно это и утверждает, но только к двум выше поименованным институтам – четвёртому и пятому⁴. Однако, несмотря на отсутствие прямого указания, и все иные выше поименованные институты не могут не быть видами деятельности КУРТ – являются таковыми, должны рассматриваться таковыми.

Шаг второй. Подпадает ли под определение понятия «деятельность КУРТ», например, деятельность лица, имеющего в собственности большой земельный участок и намеревающегося подготовить в отношении него за свой счёт проект планировки территории с тем, чтобы в пределах образованных кварталов, либо микрорайона осуществить строительство объектов в коммерческих целях? Со стороны законодательства нет запрета на такую деятельность, напротив: её возможность прямо предусмотрена ГрК РФ⁵, хотя детально её порядок там не описан, то есть, эта деятельность до сих пор не имеет официального статуса правового института, но при этом подпадает под введённое № 373-ФЗ официальное определение «деятельность КУРТ» - фактически, а ныне и юридически является одним из видов такой деятельности.

⁴ Часть 1 статьи 46.9 ГрК РФ: «Комплексное развитие территории по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества (далее также - комплексное развитие территории по инициативе правообладателей) является одним из видов деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории». Часть 5 статьи 46.10 ГрК РФ: «Комплексное развитие территории по инициативе органа местного самоуправления включает в себя подготовку документации по планировке территории, образование земельных участков в границах данной территории, размещение на земельных участках в границах данной территории объектов капитального строительства жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения, а также необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности граждан объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур в соответствии с документацией по планировке территории».

⁵ Часть 1 статьи 46 ГрК РФ: «Решение о подготовке документации по планировке территории применительно к территории поселения, территории городского округа ... принимается органом местного самоуправления поселения, органом местного самоуправления городского округа ... либо на основании предложений физических или юридических лиц о подготовке документации по планировке территории...».

Шаг третий. Подпадает ли под определение понятия «деятельность КУРТ», например, независимая, либо косвенно зависимая друг от друга деятельность различных лиц в различных частях города, осуществляемая посредством подготовки различных проектов планировки, различной проектной документации применительно к различным независимо создаваемым друг от друга объектам? Нет логического и, соответственно, формально-юридического запрета для того, чтобы считать указанную деятельность одним из видов деятельности КУРТ, определение которой дано № 373-ФЗ.

Неотвратимо следует вывод из проделанной части анализа – вывод, состоящий из трёх смысловых компонентов:

1) практически нет ни одного вида градостроительной деятельности (за малыми исключениями, не все из которых могут быть однозначно идентифицированы строго формальным способом), который не подпадал бы под определение «деятельность КУРТ»;

2) в связи с вышеуказанным заключением должен быть поставлен вопрос о необходимости введения в ГрК РФ определения, которое ничего не определяет, поскольку оно охватывает без должного различия практически «всё» без исключения;

3) всё то, что является видом деятельности КУРТ (то есть, практически «всё») должно подпадать под соответствующие процедуры регулирования, в том числе в отношении установления «для всего» территориальных границ осуществления такой деятельности.

1.2. Теперь посредством анализа ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ необходимо приобрести чёткое понимание того, где и как должны определяться предваряющие правовые условия для деятельности КУРТ⁶ – условия в виде соответствующих границ и расчётных показателей?

Несколько взаимосвязанных норм должны быть осмыслены для приобретения ответа на поставленный вопрос. В контексте иных норм надлежит раскрыть смысл части 7 статьи 9 № 373-ФЗ, согласно которой на органы местного самоуправления наложена обязанность внести в срок до 1 июля 2017 года соответствующие изменения в правила землепользования и застройки (далее - ПЗЗ)⁷. Для приобретения понимания подлинного смысла этой нормы необходимо мысленно пройти несколько шагов.

Шаг первый к пониманию. Какие последствия возникают для органов местного самоуправления в случаях, когда указанная обязанность не будет ими выполнена к установленному сроку? Никаких последствий не возникает, поскольку они не установлены законом. Зато возникают логические последствия для № 373-ФЗ, а именно: указанная норма не имеет правового смысла, определённые этой нормой «обязанности» могут выполняться органами местного самоуправления как до истечения установленного срока, так и после его наступления – фактически в любое время, поскольку отсутствует

⁶ Деятельности, включающей в себя согласно логике её определения почти «всё», - деятельности почти тождественной градостроительной деятельности в целом, доказательства чего представлены в пункте 1.1 настоящего текста.

⁷ Часть 7 статьи 9 № 373-ФЗ: «В целях осуществления деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории утверждённые правила землепользования и застройки должны быть приведены в соответствие с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона) в части установления территорий, в границах которых допускается осуществление деятельности по их комплексному и устойчивому развитию, и применительно к таким территориям расчётных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности соответствующих территорий объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчётных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения в срок до 1 июля 2017 года».

запрет на внесение соответствующих изменений в ПЗЗ, а гипотетическое предположение о создании такого запрета посредством федерального закона обнаруживает неразумность такого намерения.

Шаг второй к пониманию. Применительно ко всем ли видам деятельности КУРТ (согласно всеохватному определению пункта 34 статьи 1 ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ), или только к некоторым из них необходимо создавать правовые условия, внося изменения в ПЗЗ согласно части 7 статьи 9 № 373-ФЗ? На этот вопрос № 373-ФЗ не даёт однозначного ответа. С одной стороны, согласно № 373-ФЗ практически нет ни одного вида комплексной деятельности (в том числе понимаемой как совокупность разных видов деятельности в пространстве города осуществляемых – см. пункт 1.1 настоящего текста), который не подпадал бы под определение деятельности КУРТ, то есть основания считать необходимым устанавливать в ПЗЗ границы для деятельности КУРТ почти для всех случаев, связанных с подготовкой документации по планировке территории. С другой стороны, есть основания (которые не являются неопровержимыми – не допускающими первой трактовки) считать, что согласно № 373-ФЗ внесение изменений в ПЗЗ должно производиться не для всех видов, но только для обеспечения следующих четырёх видов деятельности КУРТ: 1) развитие застроенных территорий, 2) комплексное освоение территорий, 3) комплексное развитие территорий по инициативе правообладателей земельных участков, 4) комплексное развитие территорий по инициативе органа местного самоуправления⁸. «За бортом» указанной трактовки остаются три случая, применительно к которым можно предположить отсутствие требования о внесении изменений в ПЗЗ в части установления соответствующих границ, но которые всё же однозначно подпадают под всеохватное определение пункта 34 статьи 1 ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ. Это: 1) освоение территорий в целях строительства жилья экономического класса, 2) деятельность лица, имеющего в собственности большой земельный участок и намеревающегося подготовить в отношении него за свой счёт проект планировки территории с тем, чтобы в пределах образованных кварталов, либо микрорайона осуществить строительство в коммерческих целях; 3) независимая, либо косвенно зависимая друг от друга деятельность различных лиц в различных частях города, осуществляемая посредством подготовки различных проектов планировки, различной проектной документации применительно к различным независимо создаваемым друг от друга объектам. Что означает факт наличия указанного расхождения – наличия разных трактовок, каждая из которых может претендовать на истинность в равной степени? Означает только одно: логически ошибочное определение пункта 34 статьи 1 ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ обречено породить неопределённость, за которой следуют неоправданные риски, дополнительные усилия по их преодолению, не исключая конфликтов и судебных разбирательств. Например, может стать проблематичным в инициативном порядке правообладателю большого земельного участка выступить с инициативой по подготовке документации по планировке территории в соответствии с действующими ПЗЗ без предъявления предшествующей инициативы по фиксации своих намерений посредством соответствующих границ в ПЗЗ – фиксации, которая может потребоваться (или не потребоваться – это заведомо не известно) по формальным основаниям, но при отсутствии технологического и правового смысла в таких действиях.

⁸ Такое понимание возникает в контексте содержания части 8 статьи 9 № 373-ФЗ, которая гласит: «До приведения правил землепользования и застройки в соответствие с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона), но не позднее 1 июля 2017 года заключение **договоров о развитии застроенных территорий, договоров о комплексном освоении территорий** допускается без установления на карте градостроительного зонирования территорий, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территорий».

Шаг третий к пониманию. Какие причины определяют необходимость создания правовых оснований для деятельности КУРТ в виде двух условий: 1) наличия границ соответствующих территорий в ПЗЗ и 2) наличия расчётных показателей применительно именно к таким территориям в зафиксированных границах – показателей обеспеченности объектами различных видов инфраструктур и их доступности для населения?

Сначала о границах территории, только при обязательном наличии которых в ПЗЗ № 373-ФЗ допускает осуществление деятельности КУРТ⁹. Для понимания смысла этой новеллы необходимо сопоставить два подхода – первый подход, отвергнутый № 373-ФЗ, и второй подход, принятый № 373-ФЗ.

Первый подход, отвергнутый № 373-ФЗ. При этом подходе подразумевается, что с правовой и технологической точек зрения имеется всё необходимое и достаточное в качестве условий для начала осуществления деятельности КУРТ. В частности, имеются градостроительные регламенты в составе ПЗЗ и нормативы градостроительного проектирования в виде самостоятельного нормативного правового акта. При данном подходе технологический алгоритм подготовки и осуществления деятельности КУРТ в самом кратком виде описывается следующими положениями: 1) выполнение пространственно-экономического моделирования комплексного проекта на предмет определения условий, при которых этот проект может стать рентабельным; 2) правовое закрепление выявленных в результате пространственно-экономического моделирования условий, в качестве которых могут быть, в частности: а) границы проекта в зависимости от различных вариантов его выполнения (обоснование включения/исключения различных земельных участков и объектов из «контура проекта»); б) градостроительные регламенты, в отношении которых, при необходимости, могут вырабатываться предложения по изменению ПЗЗ для обеспечения рентабельности проекта и его встроенности в градостроительный контекст; в) нормативы градостроительного проектирования, относящиеся к обеспеченности и доступности объектов различных видов инфраструктур (социальной, транспортной, инженерно-технической), в отношении которых, при необходимости, могут вырабатываться предложения по изменению соответствующего нормативного правового акта. Главное обстоятельство характеризуют первый подход: отсутствие необходимости в дополнительном законодательном обеспечении в виде «специальных условий», прежде всего по причине принципиальной невозможности их создать априори – без ситуативного моделирования. Проще говоря, этот подход отрицает как нерациональное и неприемлемое по причине деструкции действие по априорному «вслепую» установлению в ПЗЗ границ деятельности КУРТ без, до начала и без учёта результатов вариантного по своей природе пространственно-экономического моделирования комплексных проектов¹⁰.

Второй подход, принятый № 373-ФЗ, - противоположный первому подходу. Утверждение о противоположности второго подхода первому требует доказательств. В порядке гипотезы для проверки следует предположить, что и второй подход, связанный с обязательным установлением в ПЗЗ границ деятельности КУРТ по границам территориальных зон, может также осуществляться на основе и в соответствии с

⁹ См. часть 5.1 статьи 30 ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ: *«На карте градостроительного зонирования в обязательном порядке устанавливаются территории, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, в случае планирования осуществления такой деятельности. Границы таких территорий устанавливаются по границам одной или нескольких территориальных зон и могут отображаться на отдельной карте».*

¹⁰ Пример такого моделирования проектов преобразования территорий ветхой жилой застройки см.: http://www.urbanconomics.ru/sites/default/files/gogod-for-laif-2016_iue.pdf

результатами пространственно-экономического моделирования. Но эта гипотеза в силу неумолимой логики сама собой рассыпается по двум причинам:

1) если выполнено пространственно-экономическое моделирование, то: а) границы комплексного проекта должны быть ситуативно прилажены к сложной ситуации, то есть, должны быть определены выборочно применительно к различным вариантам – должны быть определены по границам земельных участков, но никак не по границам территориальных зон; б) границы комплексного проекта (по границам земельных участков определённые) не только нет никакой технологической необходимости устанавливать в ПЗЗ, но и нет никакой правовой возможности, поскольку статус таких границ должен быть приравнен к статусу территориальных зон, но это невозможно, поскольку новых территориальных зон не возникает просто по факту установления границ деятельности КУРТ – границ, ситуативно определённых по результатам моделирования. Проще говоря, выполнение моделирования делает невозможным установление «в обязательном порядке» в ПЗЗ границ деятельности КУРТ по границам территориальных зон. И наоборот: такое установление, предписанное № 373-ФЗ, неотвратимо упраздняет предваряющее пространственно-экономическое моделирование комплексных проектов – обесмысливает такое моделирование;

2) если выполнено пространственно-экономическое моделирование, то: а) предъявлен эффективный инструмент обеспечения процесса реализации комплексного проекта; б) такой инструмент реализации не может быть инструментом одноразового применения только лишь для запуска проекта, этот инструмент необходимым образом ориентирован на постоянное сопровождение проекта в процессе его реализации. Такое сопровождение должно предполагать возможность текущего уточнения границ проекта (границ деятельности КУРТ) с учётом обстоятельств, которым предопределено меняться. А закрепление в ПЗЗ указанных границ либо игнорирует реальность, либо должно превращать такое закрепление в фикцию – в формальный предлог, который, будучи однажды созданным, можно будет игнорировать в последующем. Но тогда необходимо усомниться в самой необходимости закрепления границ предложенным в № 373-ФЗ образом.

По указанным причинам подход, закреплённый № 373-ФЗ, требующий в обязательном порядке установления в ПЗЗ границ деятельности КУРТ по границам территориальных зон, фактически отвергает упреждающее пространственно-экономическое моделирование, а по причине такого отвержения обречён негативно воздействовать на практику применения институтов комплексного развития территорий.

Этот вывод ещё более усугубляется при сочетании рассмотренного порядка фиксации границ с порядком установления расчётных показателей инфраструктурной обеспеченности территорий в зафиксированных границах.

Теперь о расчётных показателях обеспеченности объектами различных видов инфраструктур и их доступности для населения – показателях, которые надлежит утверждать применительно к территориям, где запланирована деятельность КУРТ.

Продолжим анализ и сделаем ещё один шаг к пониманию.

Для начала следует напомнить следующее: 1) помимо установления в обязательном порядке в ПЗЗ границ деятельности КУРТ ПЗЗ должны быть приведены в соответствие с требованиями ГрК РФ в части также и расчётных показателей обеспеченности и доступности для населения объектов различных видов инфраструктур (коммунальной, транспортной, социальной)¹¹; 2) публичные слушания по проекту планировки территории

¹¹ Часть 7 статьи 9 № 373-ФЗ: «В целях осуществления деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории утверждённые правила землепользования и застройки должны быть приведены в соответствие с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции

и проекту межевания территории не проводятся, если они подготовлены в отношении территории, в границах которой в соответствии с правилами землепользования и застройки предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории¹².

Сразу обнаруживается содержащаяся в № 373-ФЗ коллизия в отношении расчётных показателей:

1) с одной стороны, расчётные показатели – это принадлежность института нормативов градостроительного проектирования, что однозначно следует из определения пункта 26 статьи 1 ГрК РФ¹³. При этом согласно статьям главы 3.1 ГрК РФ местные нормативы градостроительного проектирования являются самостоятельным нормативным правовым актом со своей чётко определённой структурой, подготавливаются в соответствии со специально установленными процедурами и утверждаются представительным органом местного самоуправления;

2) с другой стороны, № 373-ФЗ определяет нечто прямо противоположное тому, что содержится в указанных нормах ГрК РФ, а именно: применительно к соответствующим территориям расчётные показатели как бы выводятся из состава местных нормативов градостроительного проектирования и механически переводятся в состав ПЗЗ.

Должен быть поставлен вопрос: не является ли мнимой обнаруженная коллизия, не разрешается ли она «сама собой» в ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ? Предположим, что применительно к территориям, где планируется осуществлять деятельность КУРТ, № 373-ФЗ вводит более специальные нормы по отношению к указанным нормам ГрК РФ – нормы, которые должны применяться по причине их более высокой юридической силы. Оказывается, что и в указанном случае отмеченная коллизия не упраздняется сама собой – она продолжает неизменно существовать, поскольку имеют место следующие положения:

1) в ситуации наличия нормативного правового акта в виде местных нормативов градостроительного проектирования (МНГП) невозможно принять отдельно от МНГП расчётные показатели, механически включив их в градостроительный регламент ПЗЗ применительно к соответствующей территории, без внесения соответствующих изменений в МНГП в части, относящейся к этой территории, без того, чтобы изъять из МНГП соответствующие показатели и, или изменив их значения. Иначе в двух разных актах будут существовать разные расчётные показатели применительно к одной и той же территории – возникнет противоречие, для устранения которого потребуются вносить изменения не в один нормативный правовой акт (ПЗЗ), а в два (и в ПЗЗ, и в МНГП);

2) согласно пункту 2 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации (далее

настоящего Федерального закона) в части установления территорий, в границах которых допускается осуществление деятельности по их комплексному и устойчивому развитию, и применительно к таким территориям расчётных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности соответствующих территорий объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчётных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения в срок до 1 июля 2017 года».

¹² См. часть 5.1 статьи 46 ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ.

¹³ Пункт 26 статьи 1 ГрК РФ: «нормативы градостроительного проектирования - совокупность установленных в целях обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека **расчётных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности** объектами, предусмотренными частями 1, 3 и 4 статьи 29.2 настоящего Кодекса, населения субъектов Российской Федерации, муниципальных образований **и расчётных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности** таких объектов для населения субъектов Российской Федерации, муниципальных образований».

также – ЗК РФ) градостроительный регламент – это основа правового режима использования земельный участков, а МНГП (в виде расчётных показателей включённые посредством № 373-ФЗ в градостроительный регламент) ни при каких условиях не могут стать компонентом градостроительного регламента¹⁴. То есть, в этой части имеется противоречие между ЗК РФ и ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ – противоречие, которое должно быть устранено, а для его устранения имеется только один способ – упразднить новеллу № 373-ФЗ, создавшую ненужный «довесок» к составу градостроительного регламента в виде расчётных показателей, исторгнутых из МНГП;

3) предусмотренное № 373-ФЗ создание правовых условий для деятельности КУРТ через внесение изменений в ПЗЗ не может обойтись без проведения публичных слушаний по обсуждению таких изменений, а применительно к публичным слушаниям необходимо принять во внимание следующее:

а) включение в градостроительные регламенты расчётных показателей, исторгнутых из МНГП, меняет состав предметов обсуждения на публичных слушаниях изменений ПЗЗ – вводит в них нечто дополнительное, ныне не предусмотренное ГрК РФ относительно изменённых предметов обсуждения. То есть, в силу правовой логики № 373-ФЗ должен был внести, но не внёс в ГрК РФ соответствующие изменения, а факт отсутствия таких изменений порождает высокие риски, может быть оспорен в судебном порядке заинтересованными лицами как подлог – как понуждение к обсуждению документа, содержащего нечто большее, чем формально было предъявлено как предмет обсуждения на публичных слушаниях;

б) согласно части 5.1 статьи 46 ГрК РФ публичные слушания по проекту планировки территории и проекту межевания территории не проводятся, если они подготовлены в отношении территории, в границах которой в соответствии с правилами землепользования и застройки предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории. Этот вопрос должен быть разобран поэлементно следующим образом. «В соответствии с правилами землепользования и застройки» в данном случае означает то, что уже проводились публичные слушания по обсуждению изменений ПЗЗ, посредством которых формально определялись и границы территории для осуществления деятельности КУРТ, и расчётные показатели в отношении этой территории. То есть, как бы не нужно ещё раз проводить публичные слушания. Однако, «ещё раз» не относится к рассматриваемому случаю, поскольку: предметы публичных слушаний в отношении ПЗЗ не артикулированы законом как в части расчётных показателей (см. подпункт «а»)), так и в той части, что ранее проведённые публичные слушания никаким образом не могли иметь предметы публичных слушаний, относящихся к документации по планировке территории. То есть, фактически имеет место ситуация, когда предметы обсуждения позднее подготовленного документа переадресуются ранее подготовленному документу, который никоим образом не мог содержать эти предметы ни для обсуждения, ни для утверждения. Проще говоря, вторично проявляет себя действие, которое может быть охарактеризовано как подлог посредством формальной нормы закона.

Таким образом, проведённый анализ № 373-ФЗ в части определения понятия «деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории», а также в части установления границ таких территорий в ПЗЗ как исходных правовых оснований для осуществления такой деятельности показал как формальную противоречивость, так и содержательную ущербность норм указанного закона.

¹⁴ Доказательства этого утверждения см. ниже следующий вопрос о деструктивных изменениях института градостроительного зонирования и института планировки территорий посредством № 373-ФЗ.

Вопрос [2] о деструктивных изменениях института градостроительного зонирования и института планировки территорий посредством № 373-ФЗ¹⁵

2.1. О противоправном понуждении федеральным законом к отказу от применения института градостроительного зонирования - от установления предельных параметров разрешённого строительства.

№ 373-ФЗ определил, что в случае, если предельные параметры разрешённого строительства не установлены для территориальной зоны, то в правилах землепользования и застройки (ПЗЗ) должно быть записано, что «предельные параметры не подлежат установлению»¹⁶.

Что это значит? Во-первых, это значит, что федеральный закон предлагает местным органам власти установить самим себе бессрочный запрет на использование института градостроительного зонирования в части предельных параметров разрешённого строительства – отказаться от градостроительного зонирования. Во-вторых, указанный запрет действует в ситуации отсутствия запрета на строительство, которое отныне может осуществляться не под контролем власти, самоустранившейся от регулирования, но согласно произвольному усмотрению самих застройщиков без учёта окружения, то есть узаконивается хаос. В-третьих, допускаемый № 373-ФЗ бессрочный отказ от регулирования создаёт внутреннее противоречия с иными нормами ГрК РФ, в частности, с нормой, согласно которой подготовка ПЗЗ должна предотвращать возможность причинения вреда объектам капитального строительства, расположенным на смежных земельных участках¹⁷. В-четвёртых, узаконенный добровольный отказ власти от применения института градостроительного зонирования будет действовать наряду с другой новеллой № 373-ФЗ, согласно которой не обязана документация по планировке территории соответствовать ПЗЗ (см. новеллу 2).

Таким образом, № 373-ФЗ, не имея возможности окончательно упразднить институт градостроительного зонирования, то есть упразднить номинально¹⁸, обеспечивает условия для его упразднения фактически, в том числе путём понуждения органов местного самоуправления к отказу от применения этого института.

2.2. Противоправное понуждение федеральным законом к тому, чтобы документация по планировке территории (ДПТ) отныне не соответствовала правилам землепользования

¹⁵ Данный вопрос изложен с использованием текста размещённого в «Библиотеке ответов на вопросы о градостроительной деятельности»: http://www.urbanomics.ru/sites/default/files/63_faq_trutnev.pdf

¹⁶ Часть 1.1 статьи 38 ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ: «*В случае, если в градостроительном регламенте применительно к определенной территориальной зоне не устанавливаются предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, в том числе их площадь, и (или) предусмотренные пунктами 2 - 4 части 1 настоящей статьи предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, непосредственно в градостроительном регламенте применительно к этой территориальной зоне указывается, что такие предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства не подлежат установлению*».

¹⁷ См. пункт 6 части 1 статьи 34 ГрК РФ.

¹⁸ Номинальная неупразднимость института градостроительного зонирования гарантируется тем, что не может не быть правового режима использования земельных участков, а поскольку такой режим должен быть, то для его установления должен существовать соответствующий институт.

и застройки (ПЗЗ). № 373-ФЗ вводит эту новеллу в следующей последовательности:

1) частью 10 статьи 45 ГрК РФ определяется, что ДПТ подготавливается «на основании» ПЗЗ, то есть при наличии ПЗЗ, а также «в соответствии», например с нормативами градостроительного проектирования, но без указания о необходимости соответствия ДПТ градостроительным регламентам в составе ПЗЗ¹⁹;

2) далее, посредством части 13.1 статьи 46 ГрК РФ определяется, что основанием для отклонения ДПТ является несоответствие требованиям части 10 статьи 45 ГрК РФ²⁰, то есть, поскольку градостроительные регламенты ныне уже не рассматриваются как требования (по причине упразднения указания о соответствии), то согласно № 373-ФЗ может подготавливаться и утверждаться ДПТ вопреки градостроительным регламентам в составе ПЗЗ, а если имеются факты противоречия ПЗЗ, то, несмотря на наличие таких фактов, запрещается отклонять ДПТ.

Эта новелла противоправна и имеет деструктивные последствия, которые таковы. Во-первых, создаётся противоречие между ГрК РФ и ЗК РФ, поскольку последний утверждает градостроительный регламент как основу правового режима земельных участков (пункт 2 статьи 85 ЗК РФ) – то, чему противоречить нельзя, а ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ именно это противоречие и утверждает – противоречие ЗК РФ. Во-вторых, допускаемое № 373-ФЗ утверждение ДПТ, противоречащей ПЗЗ, – это создание такой противоправной ситуации, когда нормативный правовой акт – ПЗЗ, ранее утверждённый представительным органом местного самоуправления, фактически предлагается считать не действующим в соответствующей части по факту принятия исполнительным органом власти другого противоречащего ПЗЗ решения, то есть, предлагается считать, что по одному и тому же вопросу решения исполнительного органа власти имеют более высокую юридическую силу по отношению к решениям представительного органа власти, что недопустимо в силу противоречия принципам устройства и функционирования власти в Российской Федерации. В-третьих, № 373-ФЗ создаёт противоправные условия для одновременного существования и применения двух противоречащих друг другу документов – ПЗЗ и ДПТ, что не может не сказаться деструктивным образом на практике.

Ещё одно положение необходимо отметить по данному вопросу. В пункте 3 части 13 статьи 46.10 ГрК РФ записано: «Условиями договора являются: ... 3) **обязательство лица, заключившего договор, подготовить и представить в орган местного самоуправления проект планировки территории, включая проект межевания территории, в отношении которой принято решение о комплексном развитии по инициативе органа местного самоуправления, в соответствии с градостроительным регламентом**». Это означает: 1) факт введения посредством № 373-ФЗ в ГрК РФ внутренних противоречий; 2) возможность утверждения противоречивой практики правоприменения – создания конфликтов и оснований для судебных разбирательств: те субъекты, которым выгодно нарушать ПЗЗ, будут их нарушать, обеспечивая противоправное утверждение ДПТ, не

¹⁹ Часть 10 статьи 45 ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ: «Подготовка документации по планировке территории осуществляется **на основании** документов территориального планирования, **правил землепользования и застройки ... в соответствии с** программами комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, программами комплексного развития транспортной инфраструктуры, программами комплексного развития социальной инфраструктуры, нормативами градостроительного проектирования, требованиями технических регламентов, сводов правил ...».

²⁰ Часть 13.1 статьи 46 ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ: «Основанием для отклонения документации по планировке территории... является несоответствие такой документации требованиям, указанным в части 10 статьи 45 настоящего Кодекса. В иных случаях отклонение представленной такими лицами документации по планировке территории не допускается».

соответствующую ПЗЗ; те же субъекты, которые будут заинтересованы в соблюдении градостроительных регламентов ПЗЗ будут оспаривать ДПТ, не соответствующую ПЗЗ. Конфликты будут развёртываться и продолжаться до тех пор, пока не будет устранено указанное противоречие и не будут восстановлены в ГрК РФ исходные концептуальные основы федеральных законов – и ЗК РФ, и ГрК РФ.

2.3. Ошибки в изменённом определении понятия «градостроительные регламенты», увязанные с иными ошибочными новеллами № 373-ФЗ.

Смысл определения понятия «градостроительный регламент», которое почти 20 лет существовало (с даты принятия в 1998 году первого ГрК РФ и ещё будет использоваться вплоть до 1 января 2017 года - до даты введения в действие № 373-ФЗ), состоит в том, что градостроительный регламент – это основа правового режима использования земельных участков²¹, и этот правовой режим включает три компонента: 1) виды разрешённого использования земельных участков; 2) предельные параметры разрешённого строительства и 3) ограничения использования земельных участков²². До сих пор справедливо считалось, что в этом определении нет ничего «забытого», и нет ничего лишнего. Однако, ныне № 373-ФЗ говорит прямо противоположное: есть нечто «забытое», и это расчётные показатели обеспеченности инфраструктурными объектами соответствующих территорий – показатели, которые, якобы, должны быть включены в понятие «градостроительный регламент» в качестве четвёртого «забытого» компонента.

Правильна ли позиция № 373-ФЗ? Универсальная и беспристрастная логика помогает однозначным образом ответить на этот вопрос отрицательно. К чему «привязан» правовой режим? К земельному участку. К чему «привязаны» расчётные показатели обеспеченности инфраструктурой? К территории, но не к земельному участку. Это первая нестыковка. Далее: кто отвечает за выполнение правового режима? Очевидно, что правообладатель земельного участка. Кто отвечает за достижение расчётных показателей? Ясно, что не правообладатель земельного участка. Это вторая нестыковка. Очевидно, что правовой режим и расчётные показатели относятся к абсолютно разным, не подлежащим смешению в одном понятии смысловым областям. То есть, № 373-ФЗ совершил очевидную ошибку, наличие которой в новой редакции ГрК РФ невозможно оправдать посредством логики.

Тогда что могло понудить законодателя совершить очевидную ошибку? Может быть, наличие неведомой нам сверх-логики, ради которой потребовалось пренебречь элементарной логикой? Такое предположение имеет право на существование, поскольку подкрепляется свидетельством – ещё одной новеллой № 373-ФЗ. Итак, предполагаемая сверх-логика Законодателя являет себя реальностью в последовательности следующих положений: 1) ошибочная привязка расчётных показателей к градостроительным регламентам как бы превращает расчётные показатели в обязанности выполнения для застройщиков (подобно обязательному для выполнения правовому режиму использования земельных участков), используя это искусственное превращение можно как бы понуждать застройщиков выполнять то, что они выполнять непосредственно не обязаны (если это не определено соответствующими персональными договорами); 2) за невыполнение того, что

²¹ См. пункт 2 статьи 85 Земельного кодекса РФ: *«Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, сооружений».*

²² См. пункт 9 статьи 1 ГрК РФ в действующей редакции.

застройщики выполнять не обязаны, формально можно отказать в выдаче разрешения на ввод уже построенного объекта в эксплуатацию, поскольку основанием для такого отказа является несоответствие объекта требованиям градостроительного плана земельного участка – ГПЗУ²³; 3) в состав требований ГПЗУ № 373-ФЗ предусмотрительно ввёл указанные расчётные показатели²⁴ – ввёл ещё одну противоречащую логике права новеллу²⁵. То есть, первая ошибка (неверное изменение понятия «градостроительный регламент») является полезной, поскольку она предусмотрительно создаёт основания для совершения второй полезной ошибки (введение в состав ГПЗУ ненужных там расчётных показателей), а вместе они создают основанный на нормах законодательства (номинально легитимных, но ошибочных в силу правовой логики) квази-правовой инструмент понуждения к своего рода круговой поруке застройщиков - как бы легитимного понуждения властью застройщиков делать то, что они делать не обязаны при отсутствии соответствующих договорных отношений. Такое понуждение может происходить на основе нововведений закона в форме отказа в выдаче разрешений на ввод уже построенных объектов в эксплуатацию по причине отсутствия на других земельных участках объектов, не построенных согласно договорам другими застройщиками в границах территории, в отношении которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории.

То есть, № 373-ФЗ благодаря ошибке неправильного определения понятия «градостроительный регламент» фактически утверждает псевдо-правовые основания для возможности введения круговой поруки - ответственности одних субъектов за неисполнение обязательств другими субъектами.

Вопрос [3] об иных противоречиях № 373-ФЗ, препятствующих эффективному применению на практике института комплексного развития территорий

Как было показано выше комплексное устойчивое развитие территорий – это широкое понятие, которое охватывает несколько видов деятельности, включая те, которые не описаны процедурными нормами в ГрК РФ. В данном разделе речь пойдёт о новеллах № 373-ФЗ – о двух институтах: 1) об институте комплексного развития территории по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества (далее – КРТ по инициативе правообладателей) и 2) об институте комплексного развития территории по инициативе органа местного самоуправления (далее – КРТ по инициативе ОМС).

3.1. О содержании связи между двумя видами деятельности - деятельностью КРТ по инициативе правообладателей и деятельностью КРТ по инициативе ОМС. Указанная связь характеризуется следующими положениями.

²³ См. пункт 2 части 6 статьи 55 ГрК РФ.

²⁴ См. пункт 8 части 3 статьи 57.3 ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ.

²⁵ Противоречие состоит в том, что правовая природа ГПЗУ определяется: 1) наличием в ГПЗУ необходимой и достаточной, значимой в правовом отношении информации для подготовки проектной документации в целях строительства конкретного объекта на конкретном земельном участке; 2) необходимостью отсутствия в ГПЗУ иной информации, поскольку иная информация уже не может быть значимой в правовом отношении для указанной цели, то есть, является избыточной. Такая избыточная информация как раз и представлена расчётными показателями, которые вопреки правовой логике введены в ГПЗУ посредством ещё одной новеллы № 373-ФЗ.

Во-первых, для выполнения деятельности КРТ по инициативе правообладателей нет формального запрета – нет запрета на то, чтобы такая деятельность выполнялась бы без специального решения ОМС, до принятия такого решения, поскольку такая деятельность может осуществляться в инициативном порядке на основании ПЗЗ, изменённых в части обозначения границ территории, предназначенной для КРТ. Однако, ОМС может принять решение о КРТ по инициативе органа местного самоуправления, а согласно такому решению правообладателям недвижимости уже официально должно быть предложено осуществить соответствующие инициативные действия и завершить их через шесть месяцев со дня поступления такого предложения. При этом № 373-ФЗ не определяет сроков принятия решения. Это означает, что такое решение: может быть принято в любой момент (после внесения соответствующих изменений в ПЗЗ) – либо быстро, либо «совсем не скоро», либо никогда не будет принято (правовых последствий непринятия такого решения не возникает). В случае принятия ОМС решения о КРТ по инициативе органа местного самоуправления для правообладателей недвижимости устанавливается срок в шесть месяцев, до истечения которого они должны: а) подготовить и обеспечить утверждение документации по планировке территории; б) подготовить и представить соглашение между правообладателями недвижимости – участниками инициативного КРТ (в случае наличия нескольких участников); в) подготовить и обеспечить подписание договора между участниками инициативного КРТ и ОМС. В случае, если по истечении шести месяцев не будут в наличии указанные документы, то ОМС принимает решение о проведении аукциона на право заключения договора о КРТ по инициативе органа местного самоуправления²⁶.

Во-вторых, поскольку № 373-ФЗ определяет, что деятельность КРТ по инициативе ОМС не может быть начата с упреждением – до того, как через шесть месяцев обернётся неудачей инициатива правообладателей недвижимости (не будут предоставлены и утверждены соответствующие документы – см. выше), то должен быть поставлен вопрос о том, почему № 373-ФЗ сужает возможности применения более разнообразных и гибких схем деятельности, почему, например, инициатива ОМС не может быть проявлена первой (не формально, но фактически) и «повести за собой» в режиме взаимодействия (на принципах муниципального-частного партнёрства) инициативу правообладателей недвижимости?

Ответ: № 373-ФЗ совершил свой выбор – отсёк иные схемы и утвердил только две схемы, основанные на принципе независимости и взаимного отторжения схем – «либо, либо» (из дальнейшего станет ясным, что две номинально заявленные схемы фактически сводятся к одной реально выполнимой схеме – схеме проявления инициативы ОМС). Логическая формула отторжения процедурных схем друг от друга такова: если по истечении некоторого срока автономно совершаемая инициатива правообладателей (осуществляемая без формального и фактического содействия ОМС) «захлебнётся», то возможность такой инициативы упраздняется впредь, а на её место заступает инициатива ОМС, которая состоит в приглашении посредством аукциона одного, как правило, стороннего инвестора (поскольку местные инвесторы не смогли проявиться в рамках инициативы правообладателей недвижимости).

То есть, № 373-ФЗ отсёк, фактически запретил для практического использования некоторые возможные процедурные схемы и выбрал малую часть из широкого спектра возможных способов преобразования застроенных территорий. Такой обуженный выбор может быть оправдан только в том случае, если имеются доказательства оптимальности и неоспоримой предпочтительности того, что предлагается по сравнению с тем, что отторгнуто. Наличие, либо отсутствие такого доказательства предстоит обнаружить

²⁶ См. часть 9 статьи 46.10 ГрК РФ.

посредством анализа, результаты которого представлены ниже.

3.2. Оценка с правовых и технологических позиций возможности стать успешной деятельностью КРТ по инициативе правообладателей.

Зафиксируем и прокомментируем условия и обстоятельства, которые прямо, или косвенно определяют действия частных лиц – инициаторов КРТ. Эти условия и обстоятельства таковы.

Условие первое. Предусмотренная № 373-ФЗ инициатива частных лиц может состояться только при наличии в ПЗЗ соответствующих границ и расчётных показателей применительно к территориям с обозначенными границами (кроме инициативных действий, осуществляемых не позднее 01.07.2017 года²⁷). При этом, хотя и установлена для органов местного самоуправления обязанность до указанной даты внести соответствующие изменения в ПЗЗ²⁸, не определены последствия за неисполнения этой обязанности в установленный срок. То есть, имеет место феномен «необязательной обязанности».

Условие второе. Согласно части 7 статьи 46.10 ГрК РФ первоначально должно быть принято решение о комплексном развитии территории по инициативе органа местного самоуправления и согласно указанному решению должно быть предложено правообладателям недвижимости, расположенной в пределах обозначенной в ПЗЗ территории, осуществить деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории в порядке, установленном статьей 46.9 ГрК РФ. Это означает, что формально и по существу: не может быть самостоятельной инициативы правообладателей – инициативы, не санкционированной ОМС, а не санкционированная инициатива не может считаться инициативой как таковой – является мнимой инициативой; заведомо мнимая инициатива правообладателей не может успешно состояться, то есть, обречена быть неуспешной для оправдания замещения её иной инициативой – инициативой ОМС. Проще говоря, закон великодушен - формально позволяет правообладателям проявить себя в правовых рамках, гарантирующих неуспех инициативы правообладателей. Сказанное в данном месте: это то, что следует из формальной логики предъявления норм № 373-ФЗ; можно считать пока лишь гипотезой, которая, однако, находит однозначное подтверждение результатами последующего анализа.

Условие третье. Установленное № 373-ФЗ первое условие порождает не формализованное однозначно, но логикой фактически предопределённое предписание о том, что документация по планировке территории (ДПТ) должна быть подготовлена в границах территории КРТ, обозначенной в ПЗЗ, поскольку в противном случае утрачивает смысл такое обозначение. Однако, ряд норм № 373-ФЗ упраздняют предписание, этим же законом фактически установленное, а именно:

1) не обязаны все правообладатели земельных участков в границах территории комплексного развития становиться участниками соглашения, а земельные участки, правообладатели которых не присоединились к инициаторам КРТ, должны быть

²⁷ Часть 8 статьи 9 № 373-ФЗ: «До приведения правил землепользования и застройки в соответствие с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона), но не позднее 1 июля 2017 года заключение договоров о развитии застроенных территорий, договоров о комплексном освоении территорий допускается без установления на карте градостроительного зонирования территорий, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территорий».

²⁸ См. часть 8 статьи 9 № 373-ФЗ.

исключены из зоны действия документации по планировке территории²⁹. То есть, имеются два вида не совпадающих друг с другом территорий: а) территория, «подлежащая» КРТ (определяется границами в ПЗЗ); б) территория, в отношении которой «предусматривается» КРТ, – это территория, не выходящая за границы территории, «подлежащей» КРТ, с изъятиями земельных участков тех правообладателей, которые не присоединились к соглашению, то есть, территория или не в контуре КРТ, или «с дырками», или и то, и другое. Это значит, что посредством № 373-ФЗ создаётся уникальный феномен – нечто такое, что в принципе невозможно реализовать ни в практике планирования-проектирования, ни, соответственно, строительства, поскольку невозможно существовать документации по планировке территории «с дырками», как невозможно, например, представить себе улицу, существующую на некотором расстоянии, по завершении которого улица прекращает существование, а через некоторый промежуток реально не существующей трассы (но мнимо существующей в воображении) вновь возобновляющую своё реальное существование. Очевидно, что часть 7 статьи 46.9 ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ и связанные с этой частью нормы не согласуются со здравым смыслом;

2) ни одна территория не может существовать вне градостроительного контекста, в частности, независимо от объектов инженерно-технической инфраструктуры. Это означает, что никакое значимое преобразование никакой территории не может ограничиваться исключительно её границами - требует выхода за эти границы ради обеспечения связи с указанными объектами, требует организации «параллельных проектов» на сопряжённых территориях – прокладки новых коммуникаций, реконструкции, модернизации объектов, генерирующих и поставляющих ресурсы для функционирования территорий комплексного развития. Чтобы организовать «параллельные проекты» потребуется посредством проектного моделирования прорабатывать параметры соглашений с различными ресурсоснабжающими организациями. Вероятность заключения таких соглашений крайне низка по причинам:

а) наличия фактически установленного № 373-ФЗ запрета на обеспечение КРТ посредством соответствующих программ³⁰. С формальной точки зрения такой запрет отсутствует в № 373-ФЗ, то есть, формально указанное обеспечение КРТ посредством

²⁹ Часть 7 статьи 46.9 ГрК РФ: «Документация по планировке территории применительно к территории, подлежащей комплексному развитию по инициативе правообладателей, подготавливается на основании заключенного правообладателями соглашения. Подготовка такой документации осуществляется правообладателями применительно к территории, в отношении которой предусматривается осуществление деятельности по ее комплексному и устойчивому развитию, в границах земельных участков, правообладатели которых заключили соглашение».

³⁰ Часть 6 статьи 46.9 ГрК РФ: «В соглашении наряду с указанными в части 5 настоящей статьи условиями могут быть предусмотрены иные условия, в том числе порядок и условия распределения между правообладателями расходов на строительство объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур в случаях, если строительство таких объектов **не предусмотрено программами комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, программами комплексного развития транспортной инфраструктуры, программами комплексного развития социальной инфраструктуры за счет средств местного бюджета, средств организаций коммунального комплекса, субъектов естественных монополий**. Не допускается включение в договор и соглашение условий, предусматривающих строительство таких объектов за счет правообладателей, в случае, **если их строительство предусмотрено программами комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, программами комплексного развития транспортной инфраструктуры, программами комплексного развития социальной инфраструктуры за счет средств местного бюджета, средств организаций коммунального комплекса, субъектов естественных монополий**».

программ возможно, однако, ему практически невозможно состояться на практике, поскольку программы – это результат соответствующих проектно-расчётных проработок, а речь идёт о тех случаях, когда таких проработок нет, поскольку соответствующие территории как раз и выделены для того, чтобы начать соответствующие проработки. Это значит, здесь мы имеем дело с ситуациями отсутствия программ – отсутствия обеспечения КРТ посредством соответствующих программ;

б) переложения дополнительных финансовых нагрузок на плечи частных лиц – инициаторов КРТ, неизбежного возрастания для них неопределённостей и рисков неисполнения задуманной инициативы, которая не поддерживается средствами местного бюджета, средствами организаций коммунального комплекса, субъектов естественных монополий.

Условие четвёртое. Утверждение документации по планировке территории (ДПТ), подготовленной частными лицами – инициаторами КРТ, связано с высокими рисками, а именно:

1) риски содержательных и технологических нестыковок: невозможно выполнить ориентированную на реальное осуществление преобразований «ДПТ с дырками». Даже если представить, что невозможное стало возможным («ДПТ с дырками»), то возникнет следующая ситуация: для правообладателей земельных участков, представленных «дырками» в ДПТ, остаётся возможность и после утверждения «ДПТ с дырками» войти в состав инициаторов КРТ, а такое вхождение неизбежно повлечёт за собой переработку ДПТ, а однажды переработанная ДПТ подвержена риску последующей переработки по причине присоединения новых «инициаторов», то есть, ДПТ в указанной ситуации не является документом, гарантирующим реализацию намеченных планов. Проще говоря, во всех случаях, когда не все правообладатели земельных участков являются инициаторами КРТ, вообще бессмысленно подготавливать ДПТ – бессмысленно выступать с инициативой КРТ;

2) риски неутверждения ДПТ в связи с наличием «параллельных проектов» (см. условие второе). Если ДПТ подготавливается с намерением её реализовать («по серьёзному»), то неизбежно возникает необходимость спланировать некоторую часть сопряжённой территории, как минимум, для прокладки новых, реконструкции старых инженерно-технических коммуникаций. По формальным основаниям эта «дополнительная планировка» не может быть механически инкорпорирована в ДПТ применительно к территории, подлежащей развитию. То есть, возникает необходимость делать дополнительно ещё одну (либо несколько) ДПТ, для этого потребуется отдельное административное решение о подготовке ДПТ, чтобы такое решение состоялось должно быть подготовлено решение относительно корректировки программы развития коммунальной инфраструктуры, такая корректировка связана с внесением соответствующих изменений в бюджет на предстоящий год и на некоторое количество предстоящих лет. То есть, в ситуации подготовки ДПТ «по серьёзному» заведомо не будет выполнено требование части 9 статьи 46.10 ГрК РФ, согласно которому не более шести месяцев отводится правообладателям недвижимости для завершения процесса документального оформления их инициативы. Это значит, что и сама инициатива «по серьёзному» состояться никоим образом не может³¹;

³¹ За исключением не запрещённой законом, но, скорее, иницируемой № 373-ФЗ возможности подготавливать ДПТ «не по серьёзному» - следующим образом: 1) ДПТ подготавливается сугубо формально – только в границах КРТ, без проработки предложений к «параллельным проектам» по обеспечению территории инженерно-технической инфраструктурой, располагаемой на сопряжённых территориях; 2) указанная ДПТ утверждается без проведения публичных слушаний; 3) ДПТ, фактически не содержащая предложений по комплексному решению проблем, используется как основание для принятия решения об

3) риски утверждения ДПТ, не соответствующей градостроительным регламентам ПЗЗ. Формально такая новелла введена посредством № 373-ФЗ – создано противоречие одних норм ГрК РФ другим нормам ГрК РФ, а также ЗК РФ (см. выше пункт 2.2 данного текста). Эти риски связаны с возможностью оспаривания в судебном порядке утверждённой ДПТ и высокой вероятностью признания такой ДПТ не подлежащей к применению. То есть, в такой ситуации ДПТ не является надёжной гарантией реализации инициативы КРТ.

Условие пятое. Заключение договора с органом местного самоуправления (ОМС) в части распределения обязательств. Два случая должны быть рассмотрены – случай, когда ОМС не берёт на себя никаких обязательств, и случай, когда ОМС берёт на себя некоторые обязательства.

Случай первый – по договору ОМС не берёт на себя никаких обязательств. Для частных лиц как инициаторов КРТ этот случай мог бы стать самым надёжным по причине снятия неоправданно высоких рисков неисполнения обязательств партнёром договора – ОМС³². Этот случай является и самым тяжёлым в финансовом отношении, не говоря о том, что при отсутствии финансовой поддержки со стороны ОМС большинство проектов КРТ рискуют быть нерентабельными – мнимыми проектами. Кроме того, отсутствие административной поддержки со стороны ОМС (в части, например, организации «параллельных проектов») делает практически невозможным для частных лиц «по серьёзному» проявить инициативу КРТ в установленные законом сроки (см. условие третье, пункт 2).

Случай второй – по договору ОМС берёт на себя некоторые обязательства. Применительно к КРТ по инициативе правообладателей этому случаю практически невозможно стать реальностью по следующим причинам. Чтобы ОМС в процессе заключения договора взять на себя обязательства потребуется: 1) наличие у ОМС желания, а такое желание должно быть просчитано, но: а) просчитано оно самим ОМС в данном случае быть не может, поскольку территория для того и выделена специально, чтобы расчёт проектным способом состоялся частными инициаторами КРТ; б) если же расчёт состоялся и предъявлен частными лицами, то ОМС, если захочет, сможет взять на себя обязательства только по завершении процедуры бюджетного планирования, то есть, за пределами отпущенного инициаторам КРТ срока. Это значит, что инициатива КРТ формально не будет предъявлена, несмотря на потраченные усилия частными лицами – инициаторами КРТ. Если же случилось почти невозможное – заблаговременно подготовлены и реализуются программы развития инфраструктуры применительно именно к территории комплексного развития – программы, соответствующие положения которых включены в договор, то всегда существует риск одностороннего отказа ОМС от

изъятии земельных участков в границах территории КОТ «для муниципальных нужд в целях комплексного развития территории»; 4) перешедшие в муниципальную собственность земельные участки передаются без торгов на правах аренды «особо инициативным правообладателям»; 5) в отношении консолидированного указанным образом из многих земельных участков одного земельного участка в размерах территории, формально определённой к развитию, может продолжаться инициированная уже одним правообладателем подготовка предложений по изменению ранее утверждённой ДПТ, то есть, после устранения избыточных субъектов преобразований и потенциальных конкурентов может подготавливаться ДПТ уже «по серьёзному». Возможность такой схемы не блокируется законом. Об этом см. далее, в том числе пункт 3.3 настоящего текста.

³² См. например, часть 22 статьи 46.9 ГрК РФ.

исполнения своих обязательств по договору³³.

Таким образом, выясняется, что по совокупности всех условий и обстоятельств возможность стать успешным проекту КРТ, выполняемому по инициативе правообладателей недвижимости, близка к нулю.

В порядке гипотезы следует предположить, что на фоне ряда почти тотально обречённых быть неуспешными проектов КРТ, по инициативе правообладателей осуществляемых, могут быть обнаружены противоположные, то есть, успешные проекты в случаях, когда: 1) согласно новелле № 373-ФЗ на основании документации по планировке территории производится изъятие земельных участков в пределах территории КРТ; 2) изъятые и находящиеся в муниципальной собственности земельные участки предоставляются без торгов на правах аренды одному инициатору, либо ограниченному числу инициаторов проекта КРТ. Эта гипотеза относительно успешности «особых» проектов КРТ находит подтверждение. Об этом в следующем пункте 3.3.

3.3. Оценка с правовых и технологических позиций возможности стать успешной деятельностью КРТ по инициативе органов местного самоуправления.

Зафиксируем и прокомментируем условия и обстоятельства, которые прямо, или косвенно предопределяют деятельность КРТ, осуществляемую по инициативе органов местного самоуправления. Эти условия и обстоятельства таковы.

Условие первое. По инициативе органов местного самоуправления деятельность КРТ может осуществляться только в случаях, когда имеются ПЗЗ, отображающие границы, в пределах которых допускается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории³⁴. При этом должны быть в наличии факты, отражающие ряд следующих обстоятельств:

1) согласно части 7 статьи 46.10 ГрК РФ должно быть принято решение о комплексном развитии территории по инициативе органа местного самоуправления;

2) согласно указанному решению должно быть предложено правообладателям недвижимости, расположенной в пределах обозначенной в ПЗЗ территории, осуществить деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории в порядке, установленном статьей 46.9 ГрК РФ;

3) должна быть в наличии одна из двух ситуаций:

а) либо до истечения шести месяцев со дня принятия решения КРТ по инициативе органа местного самоуправления имеются в наличии все документы (включая утверждённую документацию по планировке территории), необходимые для заключения договора между ОМС и правообладателем, правообладателями недвижимости;

б) либо по истечении шести месяцев со дня принятия решения КРТ по инициативе органа местного самоуправления отсутствует договор между ОМС и правообладателем, правообладателями недвижимости (по причинам отсутствия утверждённой документации по планировке территории, отсутствия соглашения между правообладателями).

При наличии ситуации, определяемой пунктами 1, 2, 3а, заключается договор между

³³ Часть 22 статьи 46.9 ГрК РФ: «Уполномоченный орган местного самоуправления имеет право на односторонний отказ от договора (исполнения договора), заключенного с одним или несколькими правообладателями, по следующим основаниям: ...2) местным бюджетом на текущий финансовый год и плановый период не предусмотрены расходные обязательства муниципального образования для размещения объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, предусмотренных договором».

³⁴ См. часть 2 статьи 46.10 ГрК РФ.

ОМС и правообладателем, правообладателями недвижимости. При этом согласно части 8 статьи 46.10 ГрК РФ *«правообладателю или правообладателям допускается предоставлять земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, в целях строительства объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур в аренду без проведения торгов в соответствии с земельным законодательством»*. Это означает, что:

- согласно пункту 2 новой статьи 56.12 ЗК РФ, введенной посредством № 373-ФЗ, может быть произведено изъятие земельных участков в пределах территории КРТ на основании утверждённой документации по планировке территории³⁵, которая согласно иной новелле № 373-ФЗ утверждается без предварительного проведения публичных слушаний;

- согласно процитированной норме, содержащейся в части 8 статьи 46.10 ГрК РФ, изъятые земельные участки в пределах территории КРТ, переходят в муниципальную собственность, а оттуда – в аренду правообладателя, с которым ОМС заключил договор о КРТ.

То есть, имеет место законодательно закреплённый, при поддержке органов власти осуществляемый без проведения публичных слушаний, механизм принуждения к перераспределению прав на недвижимость от одних лиц другим лицам, оказавшимся более инициативными по отношению к первым.

Следует заметить, что вскрытая в пункте 3.2 ситуации почти тотальной обречённости на неуспешность проектов КРТ, по инициативе правообладателей осуществляемых, может быть перевёрнута – могут быть превращены неуспешные проекты КРТ в успешные за счёт содействия законом процессу перераспределения прав на недвижимость.

При наличии ситуации, определяемой пунктами 1, 2, 3б, принимается решение о проведении аукциона на право заключения договора о комплексном развитии территории по инициативе органа местного самоуправления в порядке, установленном статьей 46.11 ГрК РФ. Главные особенности деятельности КРТ в случаях проведения аукциона:

1) документация по планировке территории подготавливается в границах, специально обозначенных в ПЗЗ. Следует обратить внимание на следующее:

а) в силу логики здесь не может действовать положение об исключении из ДПТ тех земельных участков, правообладатели которых не стали участниками соглашения, поскольку теряет смысл намерение комплексного развития территории³⁶;

б) поскольку права победителя аукциона на развитие территории распространяются на всю территорию КРТ, и поскольку победитель аукциона не обязательно является правообладателем какой-либо, или всей недвижимости на данной территории, и поскольку на территории КРТ действуют правообладатели недвижимости, не принадлежащей победителю аукциона, то между ними неизбежно должны возникнуть соответствующие отношения, которые непосредственно не регламентируются № 373-ФЗ. Поэтому регламентироваться эти отношения будут согласно действующему

³⁵ Пункт 2 статьи 56.12 ЗК РФ: *«Решение об изъятии земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества для муниципальных нужд в целях комплексного развития территории принимается органом местного самоуправления, принявшим решение о комплексном развитии такой территории по инициативе органа местного самоуправления. Основаниями для принятия указанного решения являются утвержденные проект планировки территории и проект межевания территории»*.

³⁶ О невозможности существовать ДПТ «с дырками» (формально допускаемой № 373-ФЗ) - см. пункт 3.2 данного текста.

законодательству одним из двух способов:

- согласно гражданскому законодательству – посредством заключения соглашений победителя аукциона с правообладателями недвижимости. Гипотетически возможна такая линия развития событий, но она является избыточно рискованной и не гарантирующей достижения результата – того, к чему стремится победитель аукциона. При этом имеется в наличии обеспеченная законодательством иная линия поведения, достижение намеченного результата гарантирующая (см. ниже). Поэтому данный способ обречён быть отвергнутым практикой;

- согласно земельному законодательству – посредством: подготовки и утверждения без проведения публичных слушаний документации по планировке территории; принятия на основе утверждённой ДПТ решения об изъятии земельных участков *«для муниципальных нужд в целях комплексного развития территории»*; переоформления изъятых земельных участков в муниципальную собственность; предоставления на правах аренды земельных участков муниципальной собственности в аренду без торгов победителю аукциона;

2) указанным способом изъятия недвижимости упраздняются «лишние субъекты» правоотношений, и на месте множества субъектов возникают только два субъекта КРТ, правомочные действовать на этой территории, две стороны договора – победитель аукциона и ОМС. Строго говоря, помимо указанных должны появиться и иные субъекты, причастные к комплексному развитию территории, это, прежде всего, поставляющие инженерно-технические ресурсы организации. Обеспечение их неизбежного участия потребует корректировки, или даже пересмотра ранее утверждённой ДПТ, поскольку: в силу формальных требований № 373-ФЗ эта ДПТ утверждена строго в пределах границ КРТ; невозможно обеспечить КРТ без вовлечения в процесс преобразований сопряжённых территорий (прежде всего связанных с развитием, реконструкцией инженерно-технической инфраструктуры, которая неизбежно выходит за формальные границы развиваемой территории), а такое вовлечение невозможно без координации и синхронизации ранее утверждённой ДПТ с иными «параллельными проектами», то есть, без корректировки, пересмотра ранее утверждённой ДПТ – процесс планировки территории неизбежно будет продолжаться и после формального утверждения первичного документа, который уже выполнил своё главное предназначение – обеспечил возможность изъятия земельных участков *«для муниципальных нужд в целях комплексного развития территории»*.

Условие второе. № 373-ФЗ посредством пункта 2 новой статьи 56.12 ЗК РФ ввёл новеллу в части формулировки целей изъятия земельных участков. Нельзя не заметить, что используемая формулировка указывает на то, что эта цель состоит из двух как бы «сросшихся» частей: 1) изъятие для муниципальных нужд и 2) изъятие для (в целях) комплексного развития территории. Почему в данном случае цель должна быть двойственной?

Потому, что это необходимо в силу идеологии № 373-ФЗ. Первая часть цели (для муниципальных нужд) равнозначна формулировке статьи 49 ЗК РФ, где говорится об изъятии земельных участков для муниципальных нужд, определяемых исключительной необходимостью строительства на месте изымаемых земельных участков линейных объектов по преимуществу – необходимостью создания, как правило, новых элементов улично-дорожной сети. Но с позиции № 373-ФЗ этого совсем недостаточно. Вторая часть цели (в целях комплексного развития территории) не обозначена формулировками статьи 49 ЗК РФ, поэтому потребовалось вторую часть цели - главную с позиции № 373-ФЗ - вводить посредством включения в ЗК РФ новой статьи. В данном случае главная цель состоит в обеспечении возможности консолидации всех земельных участков в границах территории КРТ для передачи их одному субъекту – победителю аукциона, как правило.

Для более чёткого понимания сути обсуждаемого вопроса следует в порядке гипотезы рассмотреть две ситуации.

Ситуация первая: предположим, что в № 373-ФЗ утверждаются не две (как сейчас), но только одна цель изъятия земельных участков – для муниципальных нужд, то есть, только для формирования новых элементов улично-дорожной сети – не тотальное изъятие недвижимости в границах территории КРТ. Поскольку при этом не может быть устранена цель консолидации земельных участков в пределах КРТ, то должен быть найден способ достижения этой цели без изъятия «в целях комплексного развития территории» - без использования силовых методов. Этот способ легко найти, он определяется универсальной логикой девелопмента, подкреплённой соответствующей успешной практикой преобразования застроенных территорий. В самом общем виде эта логика консолидации земельных участков и намерений их правообладателей складывается из следующих шагов: 1) на основе пространственно-экономического моделирования подготавливается такая концепция преобразования территории, реализация которой сулит принести экономические выгоды всем без исключения правообладателям недвижимости; 2) консолидация всех выгодоприобретателей проекта посредством разнообразных методов, включая: а) создание консолидированного юридического лица (оператора проекта), представляющего интересы всех правообладателей недвижимости, которые и являются выгодоприобретателями; б) утверждение приоритета прав большинства и обязанности меньшинства подчиняться решениям большинства (при различных пропорциях соотношения первых и вторых); в) использование механизмов передачи прав на земельные участки в пользу оператора проекта с учётом возрастания их стоимости по мере продвижения проекта к его завершению. В нынешней редакции № 373-ФЗ не допускает возможности применения такого несилового подхода в российской практике преобразования застроенных территорий.

Ситуация вторая: предположим, что в № 373-ФЗ утверждаются не две (как сейчас), но только одна цель изъятия земельных участков – для комплексного развития территории. Это означает, что продолжает неустранимо существовать цель «для муниципальных нужд» (поскольку пока ещё никто не посягает на статью 49 ЗК РФ), и параллельно вводится ещё одна дополнительная и самостоятельная цель «(для) в целях комплексного развития территории», то есть, не для муниципальных нужд, а для иных нужд. Если не для муниципальных нужд, то для чьих нужд? Очевидно, что новелла относительно возможности существования «не муниципальных нужд» для изъятия недвижимости должна быть морально оправдана. Как? Одним из двух способов, или одновременно двумя способами, которые состоят в следующем.

Первый способ морального оправдания возможности изъятия недвижимости для «не муниципальных нужд». Первоначально должна быть дана возможность проявить инициативу частным лицам, и только после того, как выяснится, что эта инициатива не проявлена должным образом, возникнет как бы моральное право муниципальной власти взять инициативу в свои руки – применить институт изъятия недвижимости «не для муниципальных нужд», но для иных целей - «в целях комплексного развития территории». При такой технологии морального оправдания производимых действий уже не будет иметь никакого значения тот не осознанный, или забытый факт, что формально предоставленная правообладателям недвижимости возможность первыми проявить инициативу была заведомо обречена на неудачу – была фикцией (доказательства – см. выше).

Второй способ морального оправдания возможности изъятия недвижимости для «не муниципальных нужд». Этот способ легче первого. Просто в законе надо записать, что изъятие недвижимости производится «для муниципальных нужд в целях комплексного развития территории» - именно так, как и предложил записать № 373-ФЗ в новой, специально придуманной статье ЗК РФ. Такая запись: создаёт полезную иллюзию о

существовании не двух, а одной как бы не разрываемой на составляющие части цели; как бы «подвёрстывает» под муниципальные нужды иные (не муниципальные) нужды, которые по формально-юридическим основаниям муниципальными нуждами не являются, но будут таковыми восприниматься психологически. Чего и требовалось достигнуть согласно идеологии № 373-ФЗ, не явной с первого взгляда, но доступной для понимания посредством нехитрого анализа.

Условие третье. Согласно части 3 статьи 46.10: «... методика определения начальной цены предмета аукциона устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации».

Можно сказать, что содержание этой методики предопределено тем важным обстоятельством, что институт КРТ в редакции № 373-ФЗ может быть успешным лишь в случаях изъятия земельных участков в пользу победителя аукциона, либо особо инициативного правообладателя (что доказано выше). Очевидно, что самый простой, быстро создаваемый и, соответственно, самый эффективный вариант этой методики для настоящего времени будет заключаться в определении размеров компенсаций правообладателям за изымаемые у них земельные участки и иные объекты недвижимости «для муниципальных нужд в целях комплексного развития территории».

Далеко не факт, что такой самый простой и самый эффективный вариант методики (который в силу относительной простоты применения-администрирования обречён стать наиболее распространённым) будет и самым справедливым. Дело в том, что в данном случае справедливость связана с адекватным пониманием реального положения дел, а достичь такого понимания можно только на основе пространственно-экономического моделирования проектов КРТ – моделирования, технологии которого ныне практически не применяются администрациями³⁷. Поэтому при двойственной ситуации, когда, с одной стороны, есть потребность форсировать запущенные процессы преобразования территорий, но, с другой стороны, не усвоены адекватные технологии организации таких процессов, неизбежно будет превалировать потребность в быстрых результатах над организационными технологиями, то есть, будут форсироваться преобразования по упрощённым, «силовым» методикам, формально обеспеченным законодательством, ради достижения быстрых результатов одними субъектами за счёт утраты прав другими субъектами – за счёт небрежения «абстрактными понятиями» экономической справедливости и правового градорегулирования.

Выводы. Анализ основных положений № 373-ФЗ показал, что этот Закон:

- содержит большое количество противоречий, взаимосвязанных между собой по «принципу домино» и содействующих формальной и фактической деструкции правовых институтов градостроительного зонирования и планировки территории;

- упраздняет для России правовую возможность использования широкого спектра процедур преобразования застроенных территорий, которые основаны на уважении прав собственности на недвижимость, на предъявлении гарантий инвесторам, на реальном взаимодействии органов власти и частных застройщиков, инвесторов, утверждая взамен жёсткую процедурную схему, негарантирующая успешность применения которой может достигаться только силовыми методами – посредством тотального в пределах соответствующих территорий изъятия недвижимости «для муниципальных нужд в целях комплексного развития территории», посредством запуска нового витка не

³⁷ С одним из примеров пространственно-экономического моделирования проектов развития застроенных территорий можно познакомиться на сайте: http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/gogod-for-laif-2016_iue.pdf

обеспеченного должным контролем передела прав собственности на недвижимость;
- вносит элементы дискредитации федеральных законов Российской Федерации в отношении содержания и качества фиксируемых в них процедурных схем и норм.