

Э.К.Трутнев,
профессор Высшей школы урбанистики

Вопрос о проекте правил землепользования и застройки для Москвы [вопрос 4]

Краткий анализ основных положений проекта правил землепользования и застройки (ПЗЗ) Москвы¹ представлен в данном тексте в двух частях – (А) в виде положений, доказывающих, что так делать нельзя из-за деструктивных последствий для города, и (Б) в виде положений, указывающих на то, как можно и нужно делать, достигая поставленных целей, но не входя в противоречие с федеральными законами – Земельным кодексом Российской Федерации (далее – ЗК РФ) и Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее – ГрК РФ).

А. Почему ПЗЗ Москвы в предъявленной редакции обречены содействовать деструкции города? Почему нельзя допустить, чтобы ПЗЗ Москвы противоречили федеральным законам?

Есть нечто, что должно стать очевидным для каждого горожанина. В частности, речь идёт о том, что в любом подготовленном к официальному принятию проекте документа не должно содержаться уверение о наличии того, что в нём на самом деле отсутствует, например: (1) не должно на словах обещать гарантии того, что на самом деле не может быть гарантировано, поскольку избранные проектом документа правовые механизмы управления будут способствовать достижению противоположных результатов; (2) не должно уверять о наличии в проекте документа неких территориальных зон и подзон - того, что с позиции норм федеральных законов такими образованиями не являются. Эта очевидность со знаком минус содержится в проекте ПЗЗ Москвы, но она не обнаруживается с первого взгляда, без размышления - как бы сокрыта. Поэтому подлинный смысл проекта ПЗЗ без приложения некоторых усилий к пониманию того, что там сокрыто, ускользает не только от не посвящённых в непростые проблемы градорегулирования граждан, но и от значительного числа лиц, считающих себя профессионалами в этой области. Для доказательного подтверждения сказанного ограничимся только двумя примерами.

1. Сначала о расхождении между тем, что обещается на словах, и тем, что будет происходить на самом деле – в силу логики саморазвёртывания специально создаваемых для Москвы правовых норм в сочетании с нормами федеральных законов.

В проекте ПЗЗ Москвы практически каждому объекту капитального строительства приписываются индивидуальные параметры его фактического состояния на текущий момент – параметры, которые предъявляются как максимальные параметры разрешённого строительства, но уже достигнутые по факту ранее завершённого строительства. Это означает, во-первых, что дальше строить, реконструировать уже как бы нельзя, а во-вторых, что с правовой точки зрения каждый объект становится уникальным - отделяется от всех иных объектов как сугубо индивидуальное и неповторимое образование, каждый объект превращается в самостоятельную территориальную зону, либо подзону. В этом и состоит главная идея проекта ПЗЗ Москвы. Благодаря этой идее возникает представление о том, что можно публично декларировать гарантии неизменности параметров практически всех объектов, то есть, на будущее можно провозглашать стабильность строительной обстановки на соответствующих территориях – в территориальных зонах со знаком «Ф» (что значит «факт»). Однако, должен быть поставлен вопрос: позволит ли предложенный и до сих пор неведомый мировой практике способ зонирования обеспечить обещанные гарантии неизменности застройки? Ответ должен

¹ См. «Информационные материалы по проекту правил землепользования и застройки города Москвы»: http://www.mka.mos.ru/specialists/land/pzz_hearings/; а также фрагмент проекта ПЗЗ в отношении Центрального административного округа: http://www.mka.mos.ru/specialists/land/pzz_hearings/ao/zao/, иные фрагменты проекта ПЗЗ применительно к иным территориям города.

определяться не субъективными догадками, но исключительно беспристрастным анализом того, как под давлением неустранимой логики будут действовать правовые нормы в рамках особым образом сконструированной модели ПЗЗ Москвы. Анализ показывает, что действовать они будут вопреки заявленным словесным декларациям - согласно логике развёртывания следующих положений:

1) несмотря на умозрительную идею о «замораживании» в неизменном виде сложившейся застройки всегда существует и будет существовать право любого субъекта в инициативном порядке предлагать изменения ПЗЗ и добиваться реализации таких предложений, и никто, оставаясь в рамках закона, не может запретить воспользоваться этим правом ни одному субъекту;

2) ввиду того, что посредством предложенного проекта ПЗЗ практически каждый объект в Москве превращён в самостоятельную территориальную зону, либо подзону, а также ввиду наличия процедурных требований ГрК РФ (в редакции, изменённой в 2011 году), поступающие предложения по изменению ПЗЗ Москвы применительно к каким-либо объектам формально должны будут рассматриваться только и исключительно в границах соответствующей территориальной зоны, подзоны², то есть, независимо от всех иных окружающих зон-объектов и подзон-объектов – фактически должны рассматриваться в отдельности применительно к каждому объекту капитального строительства;

3) согласно указанным изменениям ГрК РФ³ официальные участники публичных слушаний должны быть представлены ограниченным кругом субъектов, вплоть до того, что в них могут участвовать только два субъекта - правообладатель соответствующего объекта и представитель администрации, уполномоченный принимать решения относительно изменений ПЗЗ⁴;

4) в случаях внесения изменений в ПЗЗ Москвы применительно к соответствующим зонам-объектам, подзонам-объектам продолжительность публичных слушаний согласно требованиям изменённого ГрК РФ не может быть дольше одного месяца⁵, то есть, для особо заинтересованных лиц, инициирующих процесс внесения изменений в ПЗЗ Москвы, почти гарантировано отсутствие каких бы то ни было проблем. Причина: ранее обеспеченные требованиями федерального закона минимальное количество правомочных участников публичных слушаний⁶, а также минимальный срок их проведения – один месяц;

5) для абсолютного большинства объектов подлинные максимальные параметры будущих строительных изменений заведомо отсутствуют в предлагаемом проекте ПЗЗ Москвы (кроме

² Это является требованием части 14 статьи 31 ГрК РФ применительно к территориальным зонам, а поскольку подзоны – это разновидности зон, то и применительно к подзонам.

³ Эти изменения ГрК РФ, содержащиеся в части 14 статьи 31, выполнены по инициативе и под давлением заинтересованных лиц ради правового обеспечения интересов застройщиков в процедурах предельно быстрых и беспроблемных изменений ПЗЗ.

⁴ Следует принять во внимание, что Москва вместе с Санкт-Петербургом получили в 2014 году сомнительную с точки зрения права привилегию принимать ПЗЗ не избираемым населением органом представительным власти, что является универсальной международной нормой в отношении регулирования прав на недвижимость, но исполнительным органом региональной власти.

⁵ Действия, описанные в пунктах 2, 3, 4 обеспечены частью 14 статьи 31 ГрК РФ – частью, внесённой в 2011 году посредством № 41-ФЗ под лоббирующим воздействием структур, заинтересованных не в том, чтобы сохранять сбалансированную городскую среду и поддерживать согласие граждан в городе на основе системного управления его развитием. См. об этом: <http://www.urbanecomomics.ru/node/7882>

⁶ Очевидно, что при желании (при намерении продемонстрировать широкую вовлечённость граждан в процессы принятия градостроительных решений) количество участников публичных слушаний можно увеличивать за счёт привлечения правообладателей недвижимости и жителей из соседних территориальных зон, подзон, но такие привлечённые участники не будут обладать формальным правом участвовать в принятии итоговых документов публичных слушаний. В противном случае будут нарушены заблаговременно предусмотренные федеральным законом требования (об ограничении состава участников), что может дать основания заинтересованным лицам для подачи судебных исков по оспариванию процедур принятия решений относительно внесения желаемых изменений в ПЗЗ, неправомерного ограничения администрацией прав заинтересованных лиц на такие изменения. Также могут оспариваться не соответствующие требованиям ГрК РФ положения регионального (местного) законодательства по указанным вопросам.

номинального указания на существующие уже «выбранные по факту» максимальные параметры существующего положения, что не в счёт), а право на изменения ПЗЗ существует и никак не может быть упразднено, то возможные и желаемые изменения ПЗЗ остаются свободными от каких бы то ни было формализованных обязательных рамок (по причине принципиального отказа от их установления – по причине их отсутствия в ПЗЗ). Поэтому дорога для принятия никому неподконтрольных неформализованных административных решений широко открыта. Например, открыта дорога для внесения изменений в ПЗЗ в виде увеличения этажности на непредсказуемую величину, для увеличения значения иных параметров практически любых объектов. В такой ситуации ПЗЗ обречены «остаться не у дел» - быть отстранёнными от процесса градорегулирования, кроме выполнения почётной задачи служить квази-правовым прикрытием для принятия точечных неформализованных административных решений, принимаемых под давлением потребностей особо заинтересованных лиц;

б) получается, что продекларированные в проекте ПЗЗ гарантии неизменности застройки не имеют правовой основы – они будут легко преодолеваются особо заинтересованными лицами, которые быстро научатся грамотно использовать особенности избранной модели построения и применения ПЗЗ Москвы.

Единственное на чём ещё как-то могут держаться заявленные гарантии, но не слишком продолжительное время, – это на персональных обещаниях под честное слово высших представителей региональной административной власти. Однако, отсутствует возможность эти гарантии обеспечить надёжным юридическим способом – если всё же будет воплощена рассмотренная неведомая федеральному законодательству и мировой практике идеология построения проекта ПЗЗ Москвы⁷.

2. Теперь рассмотрим вопрос о мнимом наличии в проекте ПЗЗ Москвы того, что на самом деле там отсутствует в строгом юридическом смысле - о подзонах и зонах, о том, что возможность точечных, неформализованных вторжений в застройку обеспечивается путём создания специфического «фундамента противоречий» проекта ПЗЗ Москвы как ЗК РФ, так и ГрК РФ. То, что излагается ниже легче воспринимать, глядя на сопоставительную таблицу в конце данного текста.

В проекте ПЗЗ Москвы говорится о наличии подзон - таких образований, которые определены ГрК РФ следующим образом: подзона – это такая часть территориальной зоны, где установлены те же самые виды разрешённого использования недвижимости, что и для всей территориальной зоны, но установлены иные предельные параметры разрешённого строительства⁸. Совсем иное дело в проекте ПЗЗ Москвы: здесь для каждой подзоны представлены не одинаковые (как того требует ГрК РФ), но отличные от всей зоны виды разрешённого использования недвижимости. Это потому так неизбежно происходит, что каждый без исключения объект, в территориальной зоне со знаком «Ф» располагаемый, имеет свои виды фактического использования, которые по определению обречены быть исключительными, особыми, неповторимыми – принципиально свободными, точнее, намеренно освобождёнными от зональной унификации. То есть, на самом деле никаких подзон в проекте ПЗЗ Москвы нет, а то, что вместо них обозначено этим словом, является симулякром - прямо противоречит ГрК РФ.

Но и это ещё не всё. Если пойти дальше, то окажется, что в проекте ПЗЗ Москвы и территориальные зоны не являются территориальными зонами с правовой точки зрения. Обнаружится следующая несообразность: 1) согласно пункту 2 статьи 85 ЗК РФ «Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны,

⁷ То, что соответствующие правовые способы, противоположные заявленным в проекте ПЗЗ Москвы имеются в наличии даже при нынешней несовершенной системе российского законодательства и могут действовать вполне надёжно, кратко обозначено в конце данного аналитического текста.

⁸ См. часть 3 статьи 38 ГрК РФ.

устанавливается единый градостроительный регламент»; 2) в проекте ПЗЗ Москвы не выполняется указанное требование федерального закона, поскольку здесь для территориальных зон не устанавливается «единый градостроительный регламент», но зато устанавливаются сугубо индивидуальные для каждого земельного участка и каждого объекта особые виды разрешённого использования недвижимости, которые и не могут быть общими-унифицированными, поскольку каждый объект существует автономно от каждого другого объекта, а такая автономность обеспечивается путём фиксации его сугубо индивидуальных характеристик на текущий момент времени. Получается, что в проекте ПЗЗ Москвы используются слова из федеральных законов для обозначения того, что этими законами не предусмотрено.

Указанным оригинальным способом зональный подход к регулированию развития города упразднён и замещён точечно-административным градостроительством – тем, что является квинтэссенцией ручного управления, которое обеспечивает комфортные условия для административного непротивления спонтанно возникающим инициативам заинтересованных лиц в виде точечного вторжения в застройку и утверждает неприятие федеральных законов путём производства очевидных противоречий с ними.

Вывод: посредством проекта ПЗЗ Москвы и под его камуфлирующей завесой подготавливается открытая для любых заинтересованных лиц и для администрации, поддержанная региональным псевдо-законодательством возможность в индивидуальном, неформализованном и фактически неподконтрольном для общественности порядке производить точечные вторжения в сложившуюся структуру города в любой его точке, вопреки декларациям об обратном – производить практически в неизменном виде всё то, что осуществлялось в городе посредством системы точечно-административного градостроительства в течение последней четверти века, но зато теперь под номинальным прикрытием искажённого, практически упразднённого вопреки федеральным законам института градостроительного зонирования.

Факт наличия предъявленных выше доказательств того, что проект документа противоречит провозглашённым в нём декларациям относительно стабильности застройки, а также противоречит федеральным законам, делает невозможным выполнение юридических процедур принятия такого проекта ПЗЗ Москвы.

Б. Как же нужно делать ПЗЗ Москвы, чтобы эти Правила в соответствующих случаях выполняли задачу охраны сложившейся застройки от произвольных точечных вторжений и не противоречили бы федеральным законам?

Для ответа нет легче вопроса для тех, кто хотя бы поверхностно ознакомился с универсальными правилами градостроительного регулирования, либо бегло «проглядывал» нормы федеральных законов.

Сохранение сложившейся застройки от бессистемных точечных вторжений - это одна из многих в ряду многочисленных частных проблем, успешно решаемых методами подлинного (не суррогатного) градостроительного зонирования - посредством подготовки проектов ПЗЗ и их применения. Ответ на поставленный вопрос уже давно содержится в ЗК РФ и ГрК РФ и определяется следующими положениями:

1) применительно к соответствующей территориальной зоне (где есть намерение сохранить застройку в неизменном виде) в качестве универсальных для этой зоны устанавливаются максимальные параметры (этажность, процент застройки и т.д.), соответствующие фактическим параметрам самого малого по этажности объекта, самого наименее плотно застроенного земельного участка в пределах территориальной зоны⁹;

⁹ В зависимости от конкретных обстоятельств локальных мест и несколько иных целей регулирования (например, в целях «подтягивания западающих объектов» - в целях, достигаемых наряду с желаемым сохранением

2) всем иным объектам (которые являются более значительными по отношению к наименьшим объектам) по закону присваивается правовой статус объектов и земельных участков, не соответствующих градостроительным регламентам ПЗЗ. Согласно ЗК РФ и ГрК РФ в отношении таких несоответствующих объектов не могут увеличиваться параметры, то есть, развитие застройки «замораживается» - устанавливаются правовые гарантии неизменности застройки¹⁰;

3) в случаях, когда всё же возникает намерение изменить (в данном случае - увеличить) параметры застройки, то придётся добиваться негарантированного изменения ПЗЗ, но не применительно к одному-единственному объекту (объекту-зоне-подзоне как неправомерно предусмотрено в проекте ПЗЗ Москвы), но применительно ко всей подлинной территориальной зоне целиком (как совокупности, состоящей из многих земельных участков и объектов), что, очевидно, существенно более сложно выполнить, имея в виду официальный статус участников публичных слушаний для всех правообладателей недвижимости и всех жителей территориальной зоны, а также подлинно правовым способом закреплённую установку на охранение сложившейся застройки от каких-либо вторжений и, тем более, от кардинальных изменений.

Приведённый пример использования одного из универсальных правовых инструментов, давным-давно установленных федеральными законами, даёт возможность понять, что принятый в проекте ПЗЗ Москвы оригинальный способ зонирования не только не соответствует базовым принципам федерального законодательства, но, что более важно, - открывает самый лёгкий путь из всех возможных путей фактического содействия вторжениям в сложившуюся застройку, несмотря на публичные декларации об обратном – о, якобы, гарантированном предотвращении такого вторжения.

существующей застройки) могут также устанавливаться максимальные значения параметров несколько иным образом - в виде «чуть больше минимального значения», или «чуть ближе к среднему значению».

¹⁰ Пункт 4 статьи 85 ЗК РФ: «Земельный участок и прочно связанные с ним объекты недвижимости не соответствуют установленному градостроительному регламенту территориальных зон в случае, если: виды их использования не входят в перечень видов разрешенного использования;

их размеры не соответствуют предельным значениям, установленным градостроительным регламентом.

Указанные земельные участки и прочно связанные с ними объекты недвижимости могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если их использование опасно для жизни и здоровья людей, окружающей среды, памятников истории и культуры.

В случаях, если использование не соответствующих градостроительному регламенту земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимости опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), в соответствии с федеральными законами может быть наложен запрет на использование таких объектов.

Реконструкция существующих объектов недвижимости, а также строительство новых объектов недвижимости, прочно связанных с указанными земельными участками, могут осуществляться только в соответствии с установленными градостроительными регламентами».

Части 8 и 9 статьи 36 ГрК РФ: «8. Земельные участки или объекты капитального строительства, виды разрешенного использования, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия.

9. Реконструкция указанных в части 8 настоящей статьи объектов капитального строительства может осуществляться только путем приведения таких объектов в соответствие с градостроительным регламентом или путем уменьшения их несоответствия предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции. Изменение видов разрешенного использования указанных земельных участков и объектов капитального строительства может осуществляться путем приведения их в соответствие с видами разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, установленными градостроительным регламентом».

Сопоставительная таблица,
иллюстрирующая доказательства того, что в проекте ПЗЗ Москвы произошла подмена -
вместо института градостроительного зонирования предъявлено нечто ему прямо
противоположное: несмотря на имеющиеся утверждения, в этом проекте отсутствуют как
территориальные зоны, так и подзоны, которые соответствовали бы требованиям
федеральных законов

Градостроительные регламенты территориальных зон и подзон	Требования ЗК РФ и ГрК РФ				Проект ПЗЗ Москвы			
	Земельные участки (ЗУ) объектов в составе территориальных зон и подзон				Земельные участки (ЗУ) объектов в территориальных зонах и подзонах, обозначенных индексом «Ф» (факт)			
	ЗУ 1	ЗУ 2	...	ЗУ n	ЗУ 1	ЗУ 2	...	ЗУ n
Градостроительные регламенты территориальных зон:								
1. Виды разрешённого использования ЗУ, объектов:								
1а					v			
1б	v	v	v	v		v		v
1в					v			
...								v
1 n							v	
2. Значения предельных параметров разрешённого строительства:								
2а						v		
2б	v	v	v	v	v			
2в							v	
...								v
2 n						v		
Градостроительные регламенты территориальных подзон:								
1. Виды разрешённого использования ЗУ, объектов:								
1а					v			
1б	v	v	v	v		v		v
1в					v			
...								v
1 n							v	
2. Значения предельных параметров разрешённого строительства:								
2а	v					v		
2б					v			v
2в						v		
...								v
2 n			v				v	