

01.06.17

Э.К.Трутнев,
профессор Высшей школы урбанистики**Вопросы градорегулирования в Москве в связи с реновацией пятиэтажек**

Заявленная реновация пятиэтажек даёт ещё один повод попытаться понять, как устроено градорегулирование в Москве, и что нас ждёт в будущем согласно его понуждающей логике¹.

Неправильные слова при «правильном» использовании могут быть полезными для создания иллюзий и утверждения деструктивной практики, а также для её оправдания. Реновация – это обновление старого без его ликвидации. Значит, включаемым в соответствующую программу пятиэтажкам Москвы не должно адресоваться слово «реновация», но должно по праву применяться слово «ликвидация». Зато слово «реновация» вполне подходит к представлению о мнимом обновлении давно практикуемой в Москве анти-системы точно-административного градостроительства, сохраняемой и развёртываемой за счёт настойчивых действий по ликвидации пока ещё не ликвидированной системы зонально-правового градорегулирования, предусмотренной федеральными законами.

Ожидается, что программу реновации пятиэтажек запустит специальный федеральный закон, дополненный региональным законом и иными региональными нормативными правовыми актами Москвы². Эти и иные правовые новеллы должны освободить власти столицы от необходимости следовать прежним требованиям федерального законодательства, которые до сих пор считались универсальными и неупразднимыми. Однако, если проследить до конца логику реализации указанного намерения, то окажется, что оно не сможет обеспечить окончательную ликвидацию базовых принципов и требований градорегулирования, если не будут при этом использоваться подмены и отторжение очевидных смыслов. В частности, если не будут отторгаться требования о соблюдении правового режима использования земельных участков в будущем времени - режима, который согласно определениям федеральных законов должен быть предъявлен юридически значимыми градостроительными регламентами в правилах землепользования и застройки (ПЗЗ), только что вступивших в силу в Москве³. Анализ показывает, что в условиях специально создаваемого для Москвы

¹ О системе градорегулирования в Москве см., в частности: Высоковский А., Валлетта У. и др. Правовое зонирование. Опыт разработки правил землепользования и застройки в городах России. М., 1999; Трутнев Э.К. Логика развёртывания системы правового градоуправления Москвы: чем опасно и чем полезно прошлое для будущего? // Журнал «Проект Россия», № 62, 2011; Трутнев Э.К. Новая Москва вне закона? // Проект Россия, № 67, февраль-март 2013; Трутнев Э.К. Доказательство того, что генеральный план Москвы противоречит федеральным законам и подлежит отмене в части «территорий реорганизации» // Журнал «Имущественные отношения в Российской Федерации», № 8 (107) 2010.

² Законопроект № 120505-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О статусе столицы Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей реновации жилищного фонда в столице Российской Федерации - городе федерального значения Москве», Закон г. Москвы от 17.05.2017 N 14 "О дополнительных гарантиях жилищных и имущественных прав физических и юридических лиц при осуществлении реновации жилищного фонда в городе Москве".

³ По истечении 20 лет после возобновления действия в современной России института градостроительного зонирования (прерванного в 1917 году) в Москве как последнем крупном городе России были утверждены

экслюзивного законодательства эти и иные требования градорегулирования будут выполняться согласно особой логике – последовательности следующих положений, неотвратно ведущих к неблагоприятному для города и его жителей, а также для практикуемой системы управления результату.

1. Чтобы строить на месте сносимых пятиэтажек, потребуется получить разрешение на строительство, а такое разрешение выдаётся при наличии заблаговременно подготовленной проектной документации, а чтобы подготавливать такую документацию нужно получить градостроительный план земельного участка (ГПЗУ), и такой план должен содержать градостроительный регламент (включающий, среди прочего, указание о допустимой предельной этажности планируемого для строительства объекта) – регламент, который берётся из ПЗЗ.

2. Здесь с неизбежностью обнаруживается, что для объекта, планируемого к строительству на месте снесённой пятиэтажки, градостроительный регламент взять неоткуда. Дело в том, что московские ПЗЗ фиксируют лишь факты существующего на данный момент правового состояния каждого многоквартирного дома (МКД) в отдельности и не содержат указаний о максимально допустимых параметрах для будущей застройки. Помимо этого обстоятельства обнаружится также, что столичные ПЗЗ во многих отношениях противоречат базовым нормам федеральных законов – Земельного и Градостроительного кодексов Российской Федерации⁴.

3. Поскольку без градостроительного регламента невозможно подготовить значимую в юридическом отношении проектную документацию и получить разрешение на создание будущего объекта, то потребуется градостроительный регламент создавать заново, несмотря на номинальное наличие только что утверждённых в Москве ПЗЗ. Спрашивается, как обеспечить такое создание?

4. Существуют два потенциально возможных способа создания «с нуля» юридически значимых градостроительных регламентов там, где их нет - при их фактическом отсутствии в только что утверждённых ПЗЗ Москвы.

Способ первый: переделать ПЗЗ Москвы с учётом амбициозных программных намерений относительно реновации пятиэтажек и необходимости приведения ПЗЗ Москвы в соответствие с требованиями Земельного кодекса РФ и Градостроительного кодекса РФ. Но такая переделка ПЗЗ не может состояться без опоры на генеральный план, который также потребуется изменить. При этом с неизбежностью выяснится нечто старательно замалчиваемое - то, что формально действующий генеральный план Москвы от 2010 года в прежних административных границах столицы существует только номинально: его фактическое отсутствие определяется тем, что он действует лишь в части не противоречащей законодательству, а эта часть ничтожно мала и её в принципе невозможно определить непротиворечивым образом⁵. Очевидно, что первый способ,

ПЗЗ постановлением Правительства Москвы от 28 марта 2017 года № 120-ПП и вступили в силу с момента опубликования, произошедшего 14 апреля 2017 года: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/36260220/>

⁴ Доказательства сказанного см. на сайте Высшей школы урбанистики «Вопросы о проекте правил землепользования и застройки для города Москвы» (этот текст действителен и для утверждённых ПЗЗ): <https://urban.hse.ru/data/2016/12/29/1114675146/%D0%92%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%20%D0%BE%20%D0%9F%D0%97%D0%97%20%D0%9C%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%B2%D1%8B.pdf>

⁵ Дело в том, что в указанный генеральный план Москвы от 2010 года противоправно были включены, так называемые «территории реорганизации», занимавшие $\frac{3}{4}$ застроенных территорий города и как бы позволявшие изымать для как бы государственных нужд любую недвижимость для сноса и строительства на освобождённых территориях любой иной недвижимости, включая новое жильё. Через год после принятия генерального плана «территории реорганизации» были упразднены как противоречащие федеральным законам без внесения изменений в сам генеральный план, который стал действовать «в части, не

требующий переделки и генерального плана, и ПЗЗ является: 1) самым рациональным с позиции технологии ответственного обеспечения сбалансированного и устойчивого развития столицы; 2) неприемлемым для действующей региональной власти в силу понуждения к признанию того, что «король-то голый» - город лишён необходимых, соответствующих федеральному законодательству базовых документов градорегулирования, хотя и обеспечен их номинальным наличием. Поэтому, несмотря на фактическое отсутствие этих базовых документов, в ближайшее время не будут переделываться ради утверждения надёжно защищённого будущего ни ПЗЗ, ни генеральный план Москвы. Поскольку первый способ неприемлем для инициаторов реновации пятиэтажек, то: 1) он не должен предъявляться, а при его случайном обнаружении должен быть подвергнут жесткой дискредитации; 2) на реализацию второго альтернативного способа должны быть направлены все административные и законодательские усилия действующей региональной власти.

Способ второй, альтернативный первому: потребуется от случая к случаю точно (применительно почти к каждому вновь планируемому объекту) специально создавать ныне отсутствующие юридически значимые градостроительные регламенты без базовых документов градорегулирования – без опоры на генеральный план и на ПЗЗ.

5. Логикой уже предопределено ближайшее будущее - предопределено, чтобы в Москве действия согласно второму способу выполнялись с учётом специфических обстоятельств следующим образом:

1) в целях реновации пятиэтажек должна подготавливаться документация по планировке территории (ДПТ) к различным фрагментам города при том, что отныне такая документация уже не обязана соответствовать ПЗЗ, поскольку требование о таком соответствии было заранее упразднено недавно принятым федеральным законом, который вошёл в противоречие с самим собой и иными федеральными законами⁶;

2) ДПТ будет подготавливаться в условиях отсутствия юридически значимых предустановленных (заранее установленных) максимальных пределов застройки по этажности и прочим параметрам;

3) при отсутствии максимальных пределов застройки в ПЗЗ (как публично предъявленном и доступном для ознакомления всем заинтересованным лицам нормативном правовом акте) предопределено, чтобы такие пределы устанавливались точно в соответствии с намерениями инициаторов реновации, а также иных выгодоприобретателей от реновации;

4) при московской ситуации в ряду таких намерений не может не возникнуть, а значит обязательно возникнет, намерение возвращать с прибылью потраченные средства инвесторов, в том числе бюджетные средства, поскольку:

а) безубыточная реновация, а также возвращение потраченных средств с прибылью может начаться, когда возводимые на месте снесённых пятиэтажек здания имеют не менее

противоречащей законодательству», то есть, в части, не поддающейся определению в принципе. Нетрудно заметить, что неудавшаяся в 2010 году попытка застраивать «территории реорганизации» возвращается бумерангом под маской «реновации» пятиэтажек как привет из прошлого. В первом случае несоответствие федеральным законам остановило процесс, а во втором – специальное под конкретное намерение выполненное изменение федеральных законов должно обеспечить реализацию попытки со второго захода. По данному поводу см. «Вопрос о правовых основаниях принятия генерального плана города Москвы»: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_genplan

⁶ Речь идёт о № 373-ФЗ, принятом в 2016 году. Подробно об этом см. об этом «Вопросы о содержании № 373-ФЗ – «закона о комплексном развитии территорий»»: <https://urban.hse.ru/data/2016/12/29/1114674201/%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%8B%201.%202.%203.pdf>

14-15 этажей. Вот почему для успокоения жителей относительно того, что новая застройка не будет слишком высокой, в заявлениях уполномоченных московской властью лиц должны озвучиваться именно эти цифры как устные обещания населению не превосходить указанный верхний предел этажности⁷. Однако, в силу понуждающей логики безубыточно-прибыльной экономики должны также заявляться публично, а потому и действительно заявляются представителями уполномоченных органов существенно иные цифры – о возможности строительства зданий в 20 этажей и выше⁸;

б) косвенным доказательством того, что логическая схема московской реновации не может не порождать (то есть, будет порождать) намерения возвращать с прибылью инвестиционные средства, является не случайное использование не юридического термина «реновация». Очевидно, что если бы намерение относительно прибыли отсутствовало, то использовался бы не термин «реновация», но использовались бы имеющие юридический смысл термины «капитальный ремонт» и «реконструкция», которые означают, что после выполнения указанных действий пятиэтажки либо сохраняют свои 5 этажей, либо незначительно наращивается этажность – до 6, 7, максимум 8 этажей. При таком подходе к делу происходит улучшение качества городской среды с некоторым увеличением плотности застройки, но без утраты её инфраструктурной сбалансированности. Такое качество и такую сбалансированность невозможно обеспечить при реновации, требующей кардинального увеличения этажности застройки до 14-15 этажей и выше - выше, поскольку отсутствуют предопределённые ПЗЗ юридически значимые пределы в виде запретов на сооружение зданий в 20, 25, 30 и более этажей;

5) также предопределено быть тому, чтобы решения об утверждении ДПТ, в том числе относящиеся к максимальным параметрам застройки, принимались быстро и в пользу инвесторов, застройщиков⁹ - вне системного рассмотрения градостроительного контекста сбалансированности всего города (по причине фактического отсутствия как генерального плана, так и ПЗЗ) – исключительно как локальные решения о точечной, псевдо-квартальной высотной застройке¹⁰, диктуемые экономикой безубыточно-прибыльного расходования средств – экономикой, требующей, чтобы было обеспечено

⁷ См., например: <https://realty.rbc.ru/news/5915b7c79a794741d4280723>; https://riarealty.ru/analysis_interview/20170526/408622319.html. Очевидно, что эти цифры, заранее не предъявленные в ПЗЗ как юридически значимые градостроительные регламенты, никак не могут быть правовой гарантией соблюдения заявленных в устном виде обещаний относительно пределов застройки. Особенно в ситуации давления со стороны экономики безубыточно-прибыльной реновации и намеренно упрощённых административных способов её воплощения в высотную застройку.

⁸ См., например: <http://www.rbc.ru/society/31/05/2017/592e734a9a7947aa90d08a2b>

⁹ Процесс должен происходить быстро, в том числе и по причине отсутствия субъектов, готовых высказывать на публичных слушаниях мнение о недопустимости переуплотнения территории избыточно высокой застройкой. Такое отсутствие заинтересованных субъектов неизбежно возникнет по той причине, что: 1) решение об освобождении территории уже состоялось ранее посредством голосования жителей; 2) согласившиеся на снос своих пятиэтажек жители будут переселены в кварталы поблизости (в лучшем случае) – не в тот же самый квартал, а это означает, что «сносимые кварталы» будут лишены защитников от переуплотнения.

¹⁰ Высотная застройка и квартальная застройка являются антиподами. Визуально можно допустить и воспринимать «высотную квартальную застройку», но такое словосочетание используется как подмена, сокрытие подлинного смысла. Дело в том, что высотность может визуально сохранять квартальность, но высотность разрушает квартальность как функциональное проявление качественной городской среды – создаёт «каменные колодцы», или «каменные мешки».

отсутствие предустановленных юридически значимых предельных параметров застройки и чтобы такого рода параметры определялись бы точно, посредством ручного управления в пользу интересов инвесторов согласно принципу «чем выше – тем лучше»;

б) поскольку благодаря деструктивным новеллам законодательства, заблаговременно и предусмотрительно введённым в № 373-ФЗ (см. выше), ДПТ уже не обязана соответствовать ПЗЗ, а ГПЗУ (без которого невозможно подготавливать проектную документацию и, соответственно, получать разрешение на строительство) продолжает быть необходимым как информация, транслируемая из ПЗЗ, то потребуется вносить изменения в ПЗЗ. Однако, для администрации, инвесторов, застройщиков это будет совсем просто выполнить, поскольку федеральный законодатель уже заблаговременно позаботился также и о том, чтобы: а) ПЗЗ для Москвы принимались не представительным, но исполнительным органом власти; б) срок утверждения изменений ПЗЗ применительно к территориальным зонам в части проведения публичных слушаний стал «меньше минимального» – не более одного месяца¹¹. Более того, отсутствуют непреодолимые препятствия для того, чтобы подготавливаемое эксклюзивное законодательство вообще освободило бы администрацию от необходимости вносить изменения в ПЗЗ после точечных решений ДПТ;

в) отсутствие заблаговременно установленных юридически значимых гарантий непревышения разумных пределов плотности и этажности застройки (определяемых посредством градостроительных регламентов в составе ПЗЗ) требуют, чтобы со стороны региональной власти состоялись не обязательные в юридическом отношении уверения населения в том, что «всё будет хорошо». Особенно важно, чтобы такие уверения состоялись в самом начале развёртывания программы и чтобы были продемонстрированы примеры действительно привлекательных визуальных образов будущей застройки. Спрашивается, как убедительно для общественности должны быть предъявлены региональной властью такие не обязательные для неё в юридическом отношении уверения? Нужно обеспечить появление восторга от увиденного будущего: общественность должна увидеть проекты. Значит, надо провести конкурс архитектурно-градостроительных проектов, лучше всего международный с привлечением громких имён отечественных и иностранных профессионалов. Конкурс – это действительно то, что хорошо и необходимо. Но специфика московской ситуации неотвратимо проявится и в том, что такие проекты: а) исходно не будут ориентированы на отработку предложений для юридических значимых гарантий в виде градостроительных регламентов ПЗЗ (тех регламентов, необходимость которых отвергается действующей системой управления), тем более, что отработка таких регламентов – это более широкая градостроительная задача, чем подготовка локальных проектов планировки; б) в лучшем случае будут использованы при подготовке в качестве заманивающего визуального примера нескольких экспериментальных проектов планировки – для демонстрации примеров качественных, но убыточных для инвесторов решений. Очевидно, что долго вести программу в убыточном режиме неразумно и невозможно, поэтому образцовые проекты не сразу, но обречены быть отодвинутыми в сторону по причине их недостаточной рентабельности, а на их место заступит реальная планировочная документация, обеспечивающая инвесторам возвращение с прибылью потраченных ими средств посредством сначала «робкого» строительства 14-15-этажных многоквартирных домов, а затем – всё более и более уверенного строительства домов в 20, 25, 30 этажей и выше. Для обеспечения этой возрастающей и деструктивной для города последовательности будет

¹¹ См. «Вопросы о проекте правил землепользования и застройки для Москвы»: <https://urban.hse.ru/data/2016/12/29/1114675146/%D0%92%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%20%D0%BE%20%D0%9F%D0%97%D0%97%20%D0%9C%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%B2%D1%8B.pdf>

весьма полезен в практическом использовании тот юридический факт, что верхние пределы застройки заблаговременно не устанавливаются в формализованном виде (имеет место феномен фактического отсутствия ПЗЗ при их номинальном наличии). При этом пределы застройки, включая её максимальную этажность уже не результатами юридически не обязательного конкурса будут определяться, но будут устанавливаться индивидуально в каждом конкретном случае в административном порядке в пользу заинтересованных лиц.

6. Вышеперечисленные положения ещё не исчерпывают до конца уникальность административной технологии организации процесса реновации пятиэтажек в Москве - уникальность, которая должна быть дополнительно охарактеризована следующими положениями:

1) «с ног на голову» перевернут процесс: сначала предъявляются устные обещания власти и выдвигаются требования о даче согласия/несогласия на переезд, вместо того, чтобы первоначально представить населению на обсуждение базовые проекты документов градостроительного проектирования (предложения к изменениям генерального плана и ПЗЗ), содержащие визуальные образы и параметрические характеристики будущего состояния планируемых к преобразованию территорий – характеристики, которые потом надлежит перевести в юридические гарантии;

2) «кот в мешке» предлагается жителям пятиэтажек: неизвестно в чём состоят даваемые властью обещания в их полноте, и на что конкретно согласие должно даваться, либо не даваться жителями. Речь идёт о согласии на обмен чего-то на что-то. «Что-то» обмениваемое - это сочетание двух компонентов: (а) старая квартира невысокого качества и (б) окружающая городская среда приемлемого качества. «Что-то» приобретаемое в результате обмена – это: (а) новая квартира несколько большей площади (за счёт более просторных мест общего пользования) и (б) окружающая городская среда, заведомо уплотнённая за счёт высокоэтажной застройки, визуальный образ и функциональные параметры которой неизвестны, либо туманны и не гарантированы. Проще говоря, предлагается поменять известное и надёжное настоящее на непредъявленное – на неизвестное и сомнительное будущее;

3) «шило на мыло» предлагается обменять при переселении из пятиэтажек: по причине экстравагантной технологии общения с жителями региональная власть не даёт им возможности рационально определить по совокупности всех факторов, будут ли предлагаемые условия лучше, или хуже того, что жители уже имеют в настоящее время.

7. Специфическая логика и инерция четверть-векового периода безальтернативного ручного управления уготовили Москве неотвратимые последствия, которые ждут нас в конце периода реновации пятиэтажек, если будет использоваться второй способ точечно-ситуативного создания градостроительных регламентов при их фактическом отсутствии в только что утверждённых ПЗЗ:

- будет продолжено развёртывание процесса упорного отказа от системных методов управления развитием города – будет продолжено отторжение системы зонально-правового градорегулирования ради утверждения анти-системы точечно-административного градостроительства;

- будет уверенно возрастать инфраструктурная разбалансированность столицы и утрачиваться пока ещё свойственная ей европейская идентичность – под воздействием анти-системного управления Москва всё более и более будет приобретать черты, свойственные морфологии и укладу существования горожан, вынужденно приспособившихся к жизни в застроенных небоскрёбами переуплотнённых южно-азиатских мегаполисах;

- из столицы для подражания в других городах страны будут распространяться в качестве примера-рекомендаций мнимые достижения деструктивного регионального законодательства.