

**Вопросы о новой форме градостроительного плана земельного участка:
форма ГПЗУ как зеркало ошибок законодательства**

Любой документ предопределяется формой документа, которая в свою очередь предопределена законом. Не является исключением из этого универсального правила и новая форма градостроительного плана земельного участка (далее – ГПЗУ), введенная в действие с 01.07.2017 года¹. Для тех, кто изучает правовое градорегулирование и на практике применяет его нормы, полезно разобраться с особенностями этой формы в контексте логики производства изменений законодательства и применения принципов рационального управления. В данном тексте представлены результаты анализа норм законодательства, который потребовалось выполнить в связи с постановкой следующих трёх вопросов, неизбежно возникающих у каждого специалиста при внимательном ознакомлении с новой формой ГПЗУ:

1) почему кадастровый номер земельного участка не определяется как позиция, во всех случаях подлежащая обязательной фиксации в ГПЗУ?

2) правильно ли то, что в состав отображаемых в ГПЗУ градостроительных регламентов должны включаться также и нормативы градостроительного проектирования - расчётные показатели в отношении объектов инфраструктуры?

3) правильно ли то, что отдельной позицией в форме ГПЗУ (не в составе градостроительного регламента в части ограничений) должен отмечаться факт расположения земельного участка в границах «территории объекта культурного наследия»?

Вопрос первый: почему кадастровый номер земельного участка не определяется как позиция, во всех случаях подлежащая обязательной фиксации в ГПЗУ?²

Анализ законодательства обнаруживает наличие двух прямо противоположных ответов на этот вопрос: ответ универсальный - для случаев, регламентируемых по общему правилу, и ответ частный - для случаев, регламентируемых в порядке исключения.

На первый вопрос ответ универсальный - для общего случая. Согласно общему правилу невозможно существовать земельному участку как объекту правоотношений при отсутствии у него уникального кадастрового номера, а именно: нет кадастрового номера, значит, нет и земельного участка, значит, никакие действия, претендующие быть

¹ Форма ГПЗУ утверждена приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 25 апреля 2017 г. N 741/пр «Об утверждении формы градостроительного плана земельного участка и порядка ее заполнения».

² В форме ГПЗУ имеется позиция: «Кадастровый номер земельного участка (при наличии)».

юридически правомерными, не могут осуществляться в отношении юридически отсутствующего земельного участка (несмотря на его возможное физическое наличие), в том числе не может предоставляться ГПЗУ без кадастрового номера (поскольку ГПЗУ без кадастрового номера – это свидетельство юридического факта отсутствия земельного участка, то есть ГПЗУ без кадастрового номера – это ГПЗУ для отсутствующего земельного участка, что есть ничто иное, как правовой нонсенс). Это утверждение неопровержимо доказывается для общего случая³.

На первый вопрос противоположный ответ - частный ответ для исключения. Такое исключение ныне специально создано Федеральным законом «о реновации жилищного фонда в Москве»⁴ - нормой статьи 7.2 этого Закона (далее - № 141-ФЗ), куда включены три уникальные по смыслу, юридическим и практическим последствиям новеллы, а именно: 1) не дожидаясь завершения процесса образования земельного участка, допускается выдача градостроительного плана земельного участка, ещё только подлежащего образованию, то есть, ещё не образованного в юридическом смысле; 2) для выдачи разрешения на строительство не требуется предоставление правоустанавливающих документов на земельный участок, процесс образования которого в юридическом смысле не завершён; 3) вместо правоустанавливающих документов на земельный участок к заявлению о выдаче разрешения на строительство прикладывается утвержденная схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории⁵.

³ Доказательство:

1) земельный участок как объект прав существует лишь тогда, когда он индивидуализирован однозначным образом (см. пункт 3 статьи 6 Земельного кодекса Российской Федерации);

2) юридический факт состоявшейся индивидуализации земельного участка и юридический факт существования прав на индивидуализированный земельный участок могут быть установлены только одним способом – предъявлением выписки из Единого государственного реестра недвижимости, а форма такой выписки устанавливается соответствующим органом нормативно-правового регулирования (см. часть 1 статьи 28 и часть 5 статьи 62 федерального Закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»);

3) ГПЗУ предоставляется по запросу правообладателя земельного участка (см. часть 5 статьи 57.3 Градостроительного кодекса РФ). В силу неустранимой логики при рассмотрении указанного запроса не могут не быть установлены - должны быть установлены юридические факты наличия: а) прав на земельный участок у субъекта, подающего запрос; б) земельного участка как объекта прав; в) связи между первым и вторым фактами;

4) указанные факты фиксируются нигде иначе, как только в выписках из Единого государственного реестра недвижимости применительно к земельным участкам, где в обязательном порядке всегда должен указываться их кадастровый номер – отсутствуют случаи, когда выписка могла бы существовать без кадастрового номера земельного участка (см. приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 25 декабря 2015 г. N 975 «Об утверждении форм выписок из единого государственного реестра недвижимости, состава содержащихся в них сведений и порядка их заполнения, а также требований к формату документов, содержащих сведения единого государственного реестра недвижимости и предоставляемых в электронном виде»).

То есть, в общем случае для земельного участка как объекта прав не может не указываться его кадастровый номер и, соответственно, ГПЗУ как вторичный документ (возникающий на основании наличия предшествующих документов) должен содержать такой кадастровый номер – ГПЗУ не должен выдаваться при отсутствии кадастрового номера земельного участка. В противном случае ГПЗУ выдавался бы для отсутствующего в юридическом отношении земельного участка, что есть правовой нонсенс.

⁴ Федеральный закон от 1 июля 2017 года № 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О статусе столицы Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации - городе федерального значения Москве».

⁵ Вот эта сложно сформулированная норма статьи 7.2 № 141-ФЗ в её полном изложении с выделенными жирным шрифтом тремя новеллами: *«В случае, если в целях реализации решений о реновации земельный участок образуется из земельных участков, которые находятся в собственности города Москвы или*

Содержание и последствия применения этих новелл должны быть раскрыты до предельного завершения – последовательно, по пунктам.

1. С самого начала обнаруживает себя ранее неведомая причина, объясняющая исходно непонятное включение в форму ГПЗУ неправомерной, казалось бы, ремарки - «при наличии», относительно того, что кадастровый план земельного участка, якобы, не является обязательной позицией в ГПЗУ⁶. Действительно, такая позиция отныне уже не является обязательной, поскольку № 141-ФЗ позволил совершать ранее непозволительные действия с юридическими фантомами – с не существующими в юридическом отношении земельными участками, с такими земельными участками, которые ещё не образованы, ещё только подлежат образованию, то есть ещё не учтены в Едином государственном реестре недвижимости (далее - ЕГРН) со своими уникальными кадастровыми номерами.

2. Упразднив необходимость предоставления вместе с заявлением о выдаче разрешения на строительство правоустанавливающих документов на земельный участок, № 141-ФЗ совершил псевдо-правовую революцию - определил, что реновацию жилищного фонда в Москве могут производить лица, не обладающие статусом застройщиков, не являющиеся правообладателями земельных участков. Этой новеллой упраздняется фундаментальный принцип законодательства, включая законодательство о градостроительной деятельности – принцип, согласно которому застройщиком может быть только правообладатель земельного участка, или его доверенное лицо (см. пункт 16 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации – далее ГрК РФ)⁷.

*государственная собственность на которые не разграничена, и (или) из земельных участков, занятых многоквартирными домами, включенными в решения о реновации, и его границы не пересекаются с границами земельных участков, поставленных на государственный кадастровый учет и находящихся в федеральной либо частной собственности, до образования такого земельного участка в соответствии с земельным законодательством на основании утвержденных правил землепользования и застройки, проекта планировки территории и схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории **допускаются выдача градостроительного плана земельного участка, подлежащего образованию** в целях реализации проекта планировки территории, выполнение инженерных изысканий, подготовка проектной документации для строительства, реконструкции объекта капитального строительства, проведение государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, выдача разрешения на строительство объекта капитального строительства, строительство, реконструкция объекта капитального строительства. **В данном случае предоставление правоустанавливающих документов на земельный участок для выдачи разрешения на строительство объекта капитального строительства не требуется.** К заявлению о выдаче разрешения на строительство **прикладывается утвержденная схема расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории**».*

⁶ Фрагмент формы ГПЗУ: «Кадастровый номер земельного участка (при наличии)».

⁷ Для снятия возможной недосказанности в разборе этого вопроса следует уточнить следующее: 1) на праве собственности городу Москве могут принадлежать (а) земельные участки, имеющие кадастровые номера - учтённые в ЕГРН, (б) земли (не земельные участки), государственная собственность на которые не разграничена; 2) на праве собственности городу Москве не могут принадлежать те земельные участки, которые одновременно характеризуются тем, что: а) они не учтены в ЕГРН – они не имеют кадастрового номера (их границы определены всего лишь схемами расположения земельных участков на кадастровой карте); б) они являются объектами правоотношений, несмотря на то, что они отсутствуют в юридическом смысле. Значит, для таких мнимых, не существующих в юридическом отношении земельных участков (до придания им кадастровых номеров), не могут быть назначены никакие публичные правообладатели, которые обладали бы правом непосредственно действовать в отношении юридически отсутствующих земельных участков, либо действовать опосредованно – передавать это право на юридически отсутствующие земельные участки доверенным юридическим лицам. А там, где нет правообладателей, там нет и не может быть застройщиков. Это значит, что в формально-юридическом смысле программе

3. Определяя, что в целях реновации жилищного фонда образование земельных участков должно происходить посредством подготовки схем расположения земельных участков на кадастровом плане территории, № 141-ФЗ упраздняет для частных случаев следующие универсальные нормы федеральных законов:

- норму ЗК РФ, согласно которой образование земельных участков в границах элементов планировочной структуры, застроенных многоквартирными домами, осуществляется исключительно в соответствии с утвержденными проектами межевания территории (подпункт 4 пункта 3 статьи 11.3 ЗК РФ);

- норму ГрК РФ, согласно которой проекты межевания территории подлежат обязательному рассмотрению на публичных слушаниях (часть 5 статьи 46 ГрК РФ).

Для частных случаев реновации упразднение универсальных норм федеральных законов происходит по принципу: нет упразднённого документа (проекта межевания территории) – нет и публичных процедур его принятия. Очевидно, что упразднение для случаев реновации проектов межевания территории – это узаконенный ошибочный отказ от рациональной технологии, от системной планировочной организации территории ради возможности произвольного изъятия из территории «кусков земли» для выборочной, точечной застройки, это № 141-ФЗ созданная возможность не учитывать права собственников квартир в многоквартирных домах, не включённых в программу реновации, это узаконенный отказ от выделения полноценных по площади земельных участков для таких домов.

4. Вопреки иным федеральным законам, № 141-ФЗ применительно к отсутствующему в юридическом отношении земельному участку позволяет отсутствующему правообладателю и, соответственно, отсутствующему застройщику получать ГПЗУ, обеспечивать подготовку проектной документации, получать разрешение на строительство и обеспечивать строительство.

Однако, даже и на всё готовому № 141-ФЗ всё же не удалось упразднить ещё существующий в законодательстве запрет регистрировать права на построенный объект, расположенный на не существующем в юридическом отношении земельном участке, поскольку применительно к программе реновации этот Закон не упраздняет пункт 1 части 3 статьи 55 ГрК РФ – пункт, согласно которому для получения разрешения на ввод построенного объекта в эксплуатацию необходимо предоставить правоустанавливающие документы на земельный участок, а значит, до получения такого разрешения псевдо-застройщику всё же потребуется произвести учёт земельного участка и регистрацию прав на него в ЕГРН и получить выписку из ЕГРН с кадастровым номером земельного участка и координатами характерных точек его границ.

Оказывается, что вводя указанные псевдо-революционные новеллы, № 141-ФЗ не завершает их внутреннюю логику - не даёт ответов на следующие неизбежные вопросы: 1) каким способом должен образовываться земельный участок для уже построенного объекта (земельный участок в предварительном плане как бы образованный, то есть,

реновации в столице предписано Законом № 141-ФЗ осуществляться лицами, не обладающими юридическим статусом застройщиков.

«недообразованный» посредством схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории); 2) как могут, или должны соотноситься два вида границ земельного участка – предварительные границы согласно указанной схеме и окончательные границы, координаты характерных точек которой будут зафиксированы в ЕГРН. Поскольку прямых ответов на поставленные вопросы № 141-ФЗ не даёт, то придётся извлекать ответы из содержания норм действующего законодательства.

Следующими положениями определяется ответ на вопрос «каким способом должен образовываться земельный участок для уже построенного объекта – земельный участок в предварительном плане как бы образованный, то есть, «недообразованный» посредством схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории?»:

1) в соответствующей норме статьи 7.2 № 141-ФЗ признаётся, что схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории подготавливается до образования земельного участка, то есть, признаётся, что такое образование всё-таки должно быть осуществлено когда-то;

2) действие нормы статьи 7.2 № 141-ФЗ о схеме расположения земельного участка на кадастровом плане территории (а также об упразднении действия применительно к реновации подпункта 4 пункта 3 статьи 11.3 ЗК РФ и части 5 статьи 46 ГрК РФ – см. выше) распространяется на период выполнения действий, обеспечивающих получение разрешения на строительство. Очевидно, что действие этой нормы прекращается по завершении процесса строительства - при совершении действий по созданию правовых условий для получения разрешения на ввод построенного объекта в эксплуатацию, при обеспечении кадастрового учёта и регистрации прав на земельный участок. Соответственно, «восстанавливаются в правах» ранее «временно как бы упразднённые» посредством № 141-ФЗ (применительно к программе реновации) указанные нормы ЗК РФ и ГрК РФ, то есть, в рамках реновации окончательное образование земельных участков (ранее «недообразованных» посредством промежуточных схем) должно производиться *«исключительно в соответствии с утвержденными проектами межевания территории»* (подпункт 4 пункта 3 статьи 11.3 ЗК РФ), а такие проекты *«подлежат обязательному рассмотрению на публичных слушаниях»* (часть 5 статьи 46 ГрК РФ).

Таким образом, действующее законодательство (включая и сам № 141-ФЗ) даёт однозначный ответ на поставленный вопрос: земельные участки (несмотря на предварительное, юридически не значимое образование посредством схем) для построенных в рамках программы реновации объектов должны образовываться в окончательном, юридически значимом виде исключительно посредством проектов межевания территории, а такие проекты подлежат обязательному рассмотрению на публичных слушаниях.

Но здесь необходимо должен быть поставлен и получен ответ на другой неизбежный вопрос: зачем вообще потребовалось посредством № 141-ФЗ затевать предварительные манипуляции о подготовке заведомо не имеющих юридической силы схем расположения земельных участков на кадастровом плане вместо использования системных инструментов правового градорегулирования в виде проектов межевания территории? Объяснение может быть только одно - для того потребовалось «временно

узаконить» анти-системные действия, чтобы: 1) не принуждать администрацию в упреждающем порядке думать – системно и рационально организовывать предстоящие мероприятия по градорегулированию (путём заблаговременной подготовки необходимых изменений в генеральный план и правила землепользования и застройки, документации по планировке территории – для локальных мест), а дать возможность администрации действовать немедленно, ситуативно и произвольно-неподконтрольно – по мере возникновения проблем, неизбежные сложности с решением которых могут и в дальнейшем обеспечиваться всё новыми и новыми, дополнительными новеллами в порядке развития эксклюзивного законодательства; 2) в будущем поставить заинтересованных лиц (жителей существующих, не сносимых формально в рамках программы реновации многоквартирных домов) перед уже состоявшимися фактами: «соседние дома уже построены, теперь делать нечего – надо смириться с почему-то возникшим лишением ваших прав на приемлемое пространство для жизни».

Следующими положениями определяется ответ на вопрос «как могут, или должны соотноситься два вида границ земельного участка – предварительные границы согласно схеме расположения земельного участка на кадастровом плане территории и окончательные границы, координаты характерных точек которой будут зафиксированы в ЕГРН?»:

1) очевидно, что с формально-юридической точки зрения отсутствует прямая связь между этими границами. А раз нет такой связи, то отсутствует законодательный запрет на расширение границ окончательного земельного участка для построенного объекта по отношению к первоначально определённым для такого объекта границам земельного участка;

2) могут учитываться права граждан, проживающих в не сносимых многоквартирных домах, по итогам публичных слушаний, но одно дело учитывать такие права до начала строительства и совсем другое дело в ситуации наличия уже построенного поблизости нового многоквартирного дома;

3) в условиях реновации создана для псевдо-застройщиков соблазнительная возможность ущемления прав жителей не сносимых многоквартирных домов (не включённых в программу реновации) в части юридического закрепления границ несоразмерно уменьшенных по площади земельных участков таких домов (уменьшенных в пользу псевдо-застройщиков). Эта возможность неизбежно будет использоваться благодаря двум обстоятельствам – тем, что: а) абсолютное большинство земельных участков существующих многоквартирных домов до сих пор остаются не образованными – не учтёнными в ЕГРН; б) ранее предусмотрительно и заблаговременно состоялось упразднение (посредством № 171-ФЗ от 23.06.2014 года) нормы, некогда являвшейся защитой указанных прав, - состоялось упразднение прежней формулировки части 4 статьи 43 ГрК РФ, согласно которой образование земельных участков на застроенных территориях многоквартирных домов должно было происходить с учётом нормативов, действовавших в период застройки, что ранее ещё как-то обеспечивало учёт прежних условий для нормального проживания в таких домах в части сохранения приемлемой площади их земельных участков.

Итоговое заключение по первому вопросу, адресованному новой форме ГПЗУ, должно состоять из двух положений:

- ныне созданы ранее отсутствовавшие формальные основания для того, чтобы в форму ГПЗУ была включена фраза «кадастровый номер земельного участка (*при наличии*)», то есть, созданы основания для допущения такой ситуации, когда в ГПЗУ отсутствовал бы кадастровый номер земельного участка. Всё же в этом отношении форма ГПЗУ должна быть исправлена: должно быть чётко указано, что отсутствие такого номера может относиться исключительно к случаям, определённым № 141-ФЗ;

- новеллы № 141-ФЗ, создавшие основание для помещения в форму ГПЗУ фразы «*при наличии*» в отношении кадастрового номера земельного участка, являются деструктивными по отношению к выстраиванию рациональной системы правового градостроительного регулирования (поскольку происходит утверждение нерационального двухэтапного процесса вместо одноэтапного процесса образования земельных участков, ущемление прав и интересов правообладателей недвижимости, провоцирование конфликтных ситуаций, игнорирование необходимости использования системных технологий планировочной организации городской территории).

Вопрос второй: правильно ли то, что в состав отображаемых в ГПЗУ градостроительных регламентов должны включаться также и нормативы градостроительного проектирования - расчётные показатели в отношении объектов инфраструктуры?

Этот вопрос распадается на две части – формальную и содержательную. С формальной точки зрения всё достаточно просто: не может не быть в форме ГПЗУ соответствующего раздела⁸ по той причине, что это определено пунктом 8 части 3 статьи 57.3 ГрК РФ⁹, а такое определение обусловлено включённым через № 373-ФЗ¹⁰ в пункт 9 статьи 1 ГрК расширением понятия «градостроительный регламент», которое отныне

⁸ В форму ГПЗУ включён раздел 4 - «*Информация о расчетных показателях минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетных показателях максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения в случае, если земельный участок расположен в границах территории, в отношении которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории*».

⁹ Пункт 8 части 3 статьи 57.3 ГрК РФ: «В градостроительном плане земельного участка содержится информация: <...> 8) *о расчетных показателях минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетных показателях максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения в случае, если земельный участок расположен в границах территории, в отношении которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории*.

¹⁰ 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".

включает также и расчётные показатели в отношении объектов инфраструктуры в соответствующих случаях¹¹.

Помимо формальной стороны должна быть раскрыта содержательная сторона вопроса. Его следует переадресовать не форме ГПЗУ, которая не может не воспроизводить положения Закона, а самому Закону - № 373-ФЗ. Тогда этот вопрос должен быть переформулирован следующим образом: 1) правомерно ли включать в состав градостроительных регламентов указанные расчётные показатели; 2) какими будут правовые и практические последствия расширения состава градостроительных регламентов за счёт расчётных показателей в отношении объектов инфраструктуры.

Правомерно ли включать в состав градостроительных регламентов расчётные показатели в отношении объектов инфраструктуры?

Смысл определения понятия «градостроительный регламент», которое почти 20 лет существовало (с даты принятия в 1998 году первого ГрК РФ), состоит в том, что градостроительный регламент – это основа правового режима использования земельных участков¹², и этот правовой режим включает три компонента: 1) виды разрешенного использования земельных участков; 2) предельные параметры разрешенного строительства; 3) ограничения в использовании земельных участков¹³.

До сих пор справедливо считалось, что в этом определении нет ничего «забытого» – нет ничего лишнего. Однако отныне в Законе № 373-ФЗ говорится 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 четвертого «забытого» компонента.

Правильна ли позиция № 373-ФЗ? Универсальная и беспристрастная логика помогает однозначно 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.

¹¹ Пункт 9 статьи 1 ГрК РФ (жирным шрифтом выделены значимые для целей настоящего текста слова, а также в скобках указаны номера компонентов градостроительного регламента): «*градостроительный регламент - устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны (1) виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, (2) предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, (3) ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, а также (4) применительно к территориям, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, расчётные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности соответствующей территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчётные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения*».

¹² Пункт 2 статьи 85 ЗК 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».

¹³ См. пункт 9 статьи 1 ГрК РФ в редакции, действовавшей до принятия № 373-ФЗ.

Далее, кто отвечает за соблюдение правового режима? Очевидно, что правообладатель земельного участка. Кто отвечает за достижение расчетных показателей в отношении объектов инфраструктуры? Ясно, что не правообладатель земельного участка. Это вторая нестыковка.

Очевидно, что правовой режим и расчетные показатели относятся к абсолютно разным, не подлежащим смешению в одном понятии смысловым областям. То есть в № 373-ФЗ допущена очевидная логическая и смысловая ошибка).

Какими будут правовые и практические последствия расширения состава градостроительных регламентов за счёт ошибочного включения в них расчётных показателей в отношении объектов инфраструктуры?

Есть основания задать вопрос: что могло понудить законодателя совершить очевидную ошибку? Может быть, наличие неведомой нам сверхлогики, ради которой потребовалось пренебречь элементарной логикой? Такое предположение имеет право на существование, поскольку подкрепляется свидетельством – еще одной новеллой № 373-ФЗ. Итак, предполагаемая сверхлогика являет себя реальностью в последовательности следующих положений:

1) ошибочная привязка расчетных показателей к градостроительным регламентам как бы превращает расчетные 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 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 ГПЗУ¹⁴;

3) в состав требований ГПЗУ № 373-ФЗ предусмотрительно введены указанные расчетные показатели¹⁵ – введена еще одна противоречащая логике права новелла¹⁶.

Таким образом, первая ошибка (неверное изменение понятия «градостроительный регламент») является полезной, поскольку она предусмотрительно создает основания для совершения второй полезной ошибки (введение в состав ГПЗУ ненужных там расчетных показателей), а вместе они создают основанный на нормах законодательства (номинально

¹⁴ См. пункт 2 части 6 статьи 55 ГрК РФ.

¹⁵ См. пункт 8 части 3 статьи 57.3 ГрК РФ в редакции Закона № 373-ФЗ.

¹⁶ 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 (но по факту придания ей статуса правового режима такая избыточная информация становится понуждением к её выполнению, несмотря на отсутствие на то обязанностей у застройщиков). Такая избыточная информация как раз и представлена расчетными показателями, которые вопреки правовой логике введены в ГПЗУ посредством еще одной новеллы № 373-ФЗ.

легитимных, но ошибочных в силу правовой логики) квазиправовой 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.

Иначе говоря, № 373-ФЗ благодаря ошибке – неправильному определению понятия «градостроительный регламент» – фактически утверждает псевдоправовые основания для возможности введения круговой поруки как ответственности одних субъектов за бездеятельность других – за неисполнение обязательств другими субъектами.

Таким образом, форма ГПЗУ должна включать расчётные показатели в отношении объектов инфраструктуры – должна транслировать ошибки федерального Закона в практику применения, чреватую негативными последствиями.

Вопрос третий: правильно ли то, что отдельной позицией в форме ГПЗУ (не в составе градостроительного регламента в части ограничений) должен отмечаться факт расположения земельного участка в границах «территории объекта культурного наследия»?

Пунктом 14 части 3 статьи 57.3 ГрК РФ определено, что в ГПЗУ должна указываться информация о наличии, или отсутствии в границах земельного участка границ территорий объектов культурного наследия¹⁷. Не в полном соответствии с этим положением ГрК РФ в форму ГПЗУ включён раздел 3 «Информация о расположенных в границах земельного участка объектах капитального строительства и объектах культурного наследия». Соответствие является не полным, поскольку в этом разделе отсутствует указание о фиксации в ГПЗУ границ территорий объектов культурного наследия – фиксация, предусмотренная ГрК РФ при наличии таких границ. Но сейчас для нас более важным является необходимость выяснить правовую природу того, что называется «территорией объекта культурного наследия». Для этого нам придётся совершить анализ соответствующих норм № 73-ФЗ¹⁸ и сопоставить их с нормами ГрК РФ, посвящённых определению того, что является «градостроительным регламентом».

Согласно № 73-ФЗ: 1) «территория объекта культурного наследия» может перекрывать земельные участки расположения объектов, которые не являются объектами культурного наследия (далее – «непамятники»)¹⁹; 2) на такие территории

¹⁷ Пункт 14 части 3 статьи 57.3 ГрК РФ: «В градостроительном плане земельного участка содержится информация: <...> 14) о наличии или отсутствии в границах земельного участка объектов культурного наследия, о границах территорий таких объектов».

¹⁸ Федеральный закон от 25.06.2002 N 73-ФЗ (ред. от 07.03.2017) "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации".

¹⁹ Часть 2 статьи 3.1 № 73-ФЗ: «В территорию объекта культурного наследия могут входить земли, земельные участки, части земельных участков, земли лесного фонда (далее также - земли), водные

распространяются ограничения по использованию «непамятников» - ограничения, установленные с позиции охраны памятников (объектов культурного наследия)²⁰; 3) «территории объектов культурного наследия» устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации - в соответствии с № 73-ФЗ²¹.

Очевидно, что все три указанные выше характеристики «территории объекта культурного наследия» входят в определение понятия «зоны с особыми условиями использования территории»²², а ограничения, определяемые такими зонами, входят в состав градостроительного регламента (см. пункт 9 статьи 1 ГрК РФ). Поэтому ответ на поставленный третий вопрос должен быть таким: отдельной позицией в форме ГПЗУ (не в составе градостроительного регламента в части ограничений) отмечается факт расположения земельного участка в границах «территории объекта культурного наследия» только лишь потому, что № 73-ФЗ содержит логическую и смысловую ошибку. Исправление этой ошибки должно привести к тому, что не должно быть в ГПЗУ указанной отдельной позиции, но она должна предъявляться в виде соответствующих ограничений в составе градостроительного регламента.

Ещё одно относящееся к ГПЗУ важное положение должно быть предъявлено в связи с рассмотрением правовой природы того, что называется «территорией объекта культурного наследия». Согласно ГрК РФ выдача ГПЗУ даёт правообладателям земельных участков (застройщикам) гарантии относительно того, что не возникнет правовых препятствий для реализации их инвестиционно-строительных намерений - предоставленная в ГПЗУ информация не будет изменена в течение трёх лет, даже если в этот период будут, например, изменены правила землепользования и застройки применительно к территориальным зонам расположения соответствующих земельных участков²³. В соответствующих случаях, регулируемых посредством № 73-ФЗ, указанные гарантии могут быть сведены на «нет» следующим образом: 1) согласно № 73-ФЗ, независимо от фактов выдачи ГПЗУ и срока действия таких планов, всегда, в каждый момент времени существует неограниченное право для уполномоченных органов изменять ранее установленные границы и ограничения для территорий объектов

объекты или их части, находящиеся в государственной или муниципальной собственности либо в собственности физических или юридических лиц. Границы территории объекта культурного наследия могут не совпадать с границами существующих земельных участков. В границах территории объекта культурного наследия могут находиться земли, в отношении которых не проведен государственный кадастровый учет».

²⁰ Часть 7 статьи 3.1 № 73-ФЗ: «...Сведения о границах территории объекта культурного наследия, об ограничениях использования объекта недвижимого имущества, находящегося в границах территории объекта культурного наследия, вносятся в Единый государственный реестр недвижимости в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 года N 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости"».

²¹ См. части 3 - 7 статьи 3.1 № 73-ФЗ.

²² Пункт 4 статьи 1 ГрК РФ: «зоны с особыми условиями использования территорий - охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее - объекты культурного наследия), водоохранные зоны, зоны затопления, подтопления, зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, зоны охраняемых объектов, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации».

²³ Часть 10 статьи 57.3 ГрК РФ: «Информация, указанная в градостроительном плане земельного участка, может быть использована для подготовки проектной документации, для получения разрешения на строительство в течение трех лет со дня его выдачи....».

культурного наследия, создавать новые подобные территории²⁴; 2) даже отсутствие в ГПЗУ сведений об указанных границах и ограничениях (по причине их отсутствия в ЕГРН) не может быть препятствием для установления запрета на деятельность застройщиков, получивших ГПЗУ, срок действия которых не истёк²⁵.

Таким образом, существует коллизия между нормами двух федеральных законов – ГрК РФ и № 73-ФЗ. Можно сделать предположение о том, что наличие такой коллизии могло стать причиной неполного соответствия новой формы ГПЗУ требованиям законодательства, а именно: причиной отсутствия в этой форме указания о фиксации в ГПЗУ границ и ограничений для территорий объектов культурного наследия (при их наличии). Имеется два способа решения этой коллизии:

1) промежуточное (на некий краткий срок) решение: а) переформулировать часть 10 статьи 57.3 ГрК РФ таким образом, чтобы было ясно, что предоставляемые этим Кодексом гарантии не распространяются на случаи, регулируемые посредством № 73-ФЗ; б) довести форму ГПЗУ до полного соответствия требованиям ГрК РФ - включить в неё указание о границах и ограничениях для территорий объектов культурного наследия;

2) кардинальное решение, основанное на требованиях рационального правового градорегулирования: произвести ревизию № 73-ФЗ для устранения из него правовых и содержательных противоречий (в частности, в отношении фактически состоявшегося, но неприемлемого отказа от образования и фиксации в ЕГРН границ земельных участков объектов культурного наследия, замещения таких границ псевдо-границами в виде территорий объектов культурного наследия, которые по своей сути не могут быть ничем иным, как только зонами с особыми условиями использования территории и при этом дублируют зоны охраны объектов культурного наследия, входя с ними в противоречия, а также в отношении многих иных вопросов, ошибочно решаемых в этом Законе).

Вывод. Для ошибок, обнаруженных в новой форме ГПЗУ, нет возможности не быть размножаемыми в практику правоприменения через создаваемые на основе этой формы конкретные документы, которые будут порождать проблемы в самых разнообразных проявлениях. Исправление этих ошибок невозможно выполнить без упразднения их первопричин-первоисточников – ошибочных норм законов, адресованных градорегулированию, без ревизии законодательства, без исправления ошибок, прежде всего

²⁴ Часть 6 статьи 3.1 № 73-ФЗ: *«Изменение границ территории объекта культурного наследия осуществляется в случаях выявления документов или результатов историко-архитектурных, историко-градостроительных, архивных и археологических исследований, отсутствовавших при подготовке утвержденного проекта границ территории объекта культурного наследия и дающих основания для пересмотра установленных границ территории объекта культурного наследия, в порядке, установленном настоящей статьёй для утверждения границ территории объекта культурного наследия».*

²⁵ Возможность установления такого запрета определяется нормой, содержащейся в части 7 статьи 3.1 № 73-ФЗ: *«Отсутствие в Едином государственном реестре недвижимости сведений, указанных в настоящем пункте, не является основанием для несоблюдения требований к осуществлению деятельности в границах территории объекта культурного наследия, установленных земельным законодательством Российской Федерации и статьёй 5.1 настоящего Федерального закона».*

в «законе о реновации» - № 141-ФЗ²⁶, «законе о комплексном развитии территорий» - № 373-ФЗ²⁷, а также в иных федеральных законах²⁸.

²⁶ Федеральный закон от 1 июля 2017 года № 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О статусе столицы Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации - городе федерального значения Москве».

²⁷ 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".

²⁸ Подробнее см. «Черный список основных норм законодательства, которые своим наличием или отсутствием деструктивно воздействуют на становление минимальной системы градорегулирования в России», размещённый в статье Трутнев Э.К. Деструкция города строительством. К постановке неопознанной проблемы – исследовательской, законотворческой, управленческой // Городские исследования и практики. № 2, 2016:

https://usp.hse.ru/data/2017/01/09/1115438994/%D0%93%D0%B8%D0%9F_2016_02_small.pdf