

18.11.17

Э.К.Трутнев,
профессор Высшей школы урбанистики

Вопросы градостроительного нормирования¹

Нормирование – это то, чему невозможно не быть в системе градостроительного регулирования. Это то, что проистекает из логики, воспринимающей и отражающей объективные и субъективные процессы такого регулирования, но на самом деле их предопределяющей несубъективно. Поскольку это именно так, то должен заведомо существовать и действительно существует последовательный ряд ещё не до конца решённых задач, подлежащих предстоящему изучению ради нахождения некоторого оптимального решения, то есть, в данном тексте надлежит:

1) воспроизвести несубъективную логику построения системы градостроительного нормирования – сформировать логико-правовую модель такого нормирования;

2) дать ответы на вопросы практики - использовать положения логико-правовой модели в качестве критериев для оценки сложившейся практики законодательства и проектирования в части градостроительного нормирования, а также для приобретения понимания причин и последствий выхода такой практики из области рационального;

3) выработать предложения по совершенствованию существующей системы законодательного обеспечения градостроительного нормирования.

1. Построение логико-правовой модели градостроительного нормирования

Почему необходимо выстроить такую модель?

Поскольку градостроительное нормирование существует, то должно быть понятно устройство этого института. Как приобретает понимание уже существующего института? Универсальным образом, а именно: сначала проверяется наличие логических связей (то есть проверяется отсутствие противоречий) между положениями изучаемого института. При такой аналитической работе неизбежно возникают развилки. Развилка первая: если противоречия не обнаружены, то институт признаётся рационально устроенным – достойным быть понятым ради эффективного применения и совершенствования, при необходимости. Развилка вторая: если же происходит противоположное – если обнаружены противоречия, то являет себя вопрос в виде подлежащей решению императивной задачи устранения обнаруженных противоречий –

¹ Данный текст: 1) основываясь на «Азбуке градостроительного нормирования» (М.: Институт экономики города, 2013, авторы: Э.Трутнев, С.Крымов), дополняет и развивает её положения; 2) воспроизведён из «Азбуки градостроительного нормирования-II», размещённой на сайте: <http://abc-urban.ru/docfiles/tema1/8%20A%20Azbuka%20gradnorm.pdf>

вопрос о том, как выправить и устроить институт регулирования непротиворечивым образом, то есть, эффективно.

В обоих случаях имеются некие надёжные основания, своего рода аксиомы, следование которым даёт уверенность в том, что предпринятая аналитическая работа будет успешно выполнена. Первая аксиома состоит в том, что противоречивое в логике не устоит в практике². Согласно второй аксиоме всё, что порождается объективно необходимым, то системно – может быть развёрнуто из одного положения, или малого числа исходных положений, которые в силу их неустранимости-инвариантности, становятся своего рода критериями правильности анализа как на начальном, так и на последующих этапах его проведения.

Тем, кто желает разобраться в том, что такое существующая система градостроительного нормирования в России, предстоит пройти путь согласно второй развилке. Причина в том, что эта система характеризуется многими противоречиями. Часть этих противоречия доказательно предъявлены³, поэтому именно в данном месте мы не будем на них останавливаться - пока⁴. Позднее в предлагаемом тексте упомянутые противоречия будут дополнены и проиллюстрированы соответствующими примерами из практики законодательства и градостроительного проектирования. Поэтому для продвижения к пониманию придётся последовательно, шаг за шагом выстраивать соответствующую модель как логический образ непротиворечивого сочетания различных компонентов изучаемой системы.

Что такое «градостроительное нормирование»?

В федеральном законодательстве термин «градостроительное нормирование» отсутствует, но имеется косвенное на него указание, предъявленное следующим образом:

1) имеется термин «нормативы градостроительного проектирования»⁵, то есть указывается на то, что при градостроительном проектировании применяются нормативы;

2) очевидно, что создание нормативов – это то, что связано с нормированием, но не тождественно нормированию, поскольку:

² Здесь, правда, приходится оговариваться, учитывать тот факт, что логика – это категория вневременная, то есть как осознание противоречий, так и их устранение в законодательстве и практике не связаны непосредственно с продолжительностью течения времени – могут длиться либо быстро, либо неопределённо долго. В последнем случае длительность процесса сохранения непонимания и выполнения необходимых действий является индикатором качества субъектов, законодательно организующих и применяющих противоречивую систему градостроительного нормирования.

³ См. Э.Труннев, С.Крымов «Азбука градостроительного нормирования». М.: Институт экономики города, 2013. Развёрнутый вариант опубликованной Азбуки см.: http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/3859_import.pdf.

⁴ Всё же для тех, кто именно в этом месте, несмотря ни на что, будет настаивать на предъявлении наличия противоречий («здесь и сейчас - немедленно»), можно пока ограничиться указанием на два вида деструктивных противоречий: 1) противоречия, обусловленные смешением в одном документе требований безопасности с необязательными и не всегда продуманными рекомендациями, которые в силу их опубликования в специальных документах автоматически превращаются в требования – в как бы законодательное понуждение делать то, что не всегда является рациональным, а иногда даже и деструктивным; 2) противоречия, обусловленные ошибочным представлением о возможности и даже необходимости вытеснения одного вида нормирования другим видом нормирования. См. упомянутую выше «Азбуку градостроительного нормирования», а более обстоятельно об этом – далее в настоящем тексте.

⁵ См. пункт 26 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

- нормативы – это то, что связывает одно с другим посредством «удельности» (деления одного показателя на другой показатель), в результате чего получаются удельные показатели⁶, например, в виде количества мест в детских садах, приходящихся на 1000 человек постоянно проживающего населения. Такого рода нормативы (как удельные показатели) необходимы при нормировании обеспеченности застройки инфраструктурой – социальной, транспортной, инженерно-технической. Эти нормативы узаконены в рамках специального института, называемого «нормативы градостроительного проектирования»⁷;

- в градостроительном проектировании должны использоваться не только нормативы в виде удельных показателей, но и показатели «не удельные» - показатели прямые, как то: размеры земельных участков, параметры объектов строительства и их частей;

- значит, нормирование, включая в себя создание нормативов градостроительного проектирования, является более широким понятием, косвенно представленным, но не раскрытым в федеральном законодательстве.

Также опосредованно термин «градостроительное нормирование» представлен в региональном законодательстве – через термин «объекты градостроительного нормирования». Из этого факта можно заключить, что термин «градостроительное нормирование» частично легализован, поскольку он: 1) опосредованно представлен в федеральном и региональном законодательстве при отсутствии противоречия законодательству федеральному; 2) ещё не получил определения⁸. Поскольку мы имеем некий объективно существующий вид деятельности, который имеет название, но не имеет определения, то необходимо выявить объективно существующее, но пока ещё не предъявленное соответствующей формулировкой определение понятия «градостроительное нормирование». Приступим к решению этой задачи.

Если нормирование является «градостроительным», значит, речь должна идти о том нормировании, которое осуществляется при подготовке и для подготовки документов градостроительного проектирования. А в их состав входят: документы территориального планирования (включая генеральные планы и планы их реализации), правила землепользования и застройки, документация по планировке территории⁹. Каким должно

⁶ См., например, значение слова «норматив» по словарю Ушакова.

⁷ Следует отметить нечёткость определения пункта 26 статьи 1 ГрК РФ в смысле отсутствия в нём указания именно на объекты инфраструктуры. Поэтому утрачено главное – указание на «парные связи» объектов обслуживаемых и объектов обслуживающих. Это порождает непонимание и деструктивные проявления в законодательстве и практике. См. об этом, в частности, ответ на вопрос 3.1 в настоящем тексте.

⁸ См. раздел «Объекты градостроительного нормирования» в Постановлении Правительства Москвы от 25 января 2000 г. № 49 «Об утверждении норм и правил проектирования планировки и застройки Москвы МГСН 1.01-99» (в последней редакции от 23.12.2015 № 945-пп).

⁹ См. главу «Градостроительное проектирование» в книге: Трутнев Э.К. (рук.) Градорегулирование. Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. – 296 с.: <http://www.urbanomics.ru/node/5116>.

Однако, следует указать на то, что ещё не утвердилась единая позиция относительно того, следует ли включать в состав документов градостроительного проектирования правила землепользования и застройки – ПЗЗ. См. например, пункт 1.1.2 «Нормативов градостроительного проектирования Санкт-Петербурга», утвержденных постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 11.04.2017 № 257, которым отказано ПЗЗ быть причисленным к документам градостроительного проектирования. На наш взгляд есть

быть нормирование при подготовке и посредством подготовки документов градостроительного проектирования?

Нормирование – это отграничение области распространения нормы, нормального от области иного – того, что остаётся за пределами общепринятой нормы. Очевидно, что процесс такого отграничения имеет некие объективно неизбежные проявления: 1) происходит посредством установления неких пороговых чисел – значений показателей; 2) происходит так, что должны возникать связанные пары противоположных областей: а) область принудительно дозволенного – область требований, соотнесённая с областью недозволенного – областью запретов, и б) область желаемого в будущем (в данный момент времени отсутствующего), соотнесённая с областью недостаточного, ныне, существующего. Эти начальные объективные положения «сами собой» продолжают развёртываться следующим образом:

- область требований – это то, что запрещено не исполнять, запрещено нарушать в каждый текущий момент времени. Очевидно, что эта область должна разделиться на две части: область требований безопасности и область требований правового режима использования объектов недвижимости¹⁰;

- область желаемого в будущем, ныне пока ещё отсутствующая, – это то, что в силу логики должно предъявляться в соответствующих документах как обещания публичной власти достичь желаемого состояния территории к соответствующему сроку – быть своего рода обязательствами публичной власти в отношении будущего инфраструктурного обустройства территории.

Из предшествующего видно, что градостроительное нормирование выполняется для разных целей, а цели нормирования определяют виды нормирования. Каковы эти цели?

Существуют две главные цели и, соответственно, два главных вида нормирования: 1) нормирование для обеспечения безопасности и 2) нормирование для обеспечения рациональности (на основе и в соответствии с требованиями безопасности определение области «нормального-приемлемого»). Исчерпывается ли этот «скудный» перечень всего лишь двумя видами целей и двумя видами градостроительного нормирования? Да, исчерпывается¹¹. Мы должны принять тот объективный факт, что градостроительное

неопровержимый аргумент в пользу противоположной позиции, а именно: 1) градостроительное проектирование не может не быть системой взаимосвязанных документов; 2) система обречена быть упразднённой, когда из неё изымают неотъемлемое звено; 3) очевидно, что если таким выпадающим звеном становится ПЗЗ, то, например, генеральный план «повисает в воздухе» в части упразднения правовых гарантий для обеспечения его реализации, а документация по планировке территории лишается правового фундамента – правового режима использования земельных участков (предопределённого генеральным планом и предъявленного в ПЗЗ) в пределах территории разработки такой документации. Более подробно об этом см., в частности, ответ на вопрос 3.2 в настоящем тексте.

¹⁰ Здесь мы пока не будем углубляться в различия между требованиями безопасности и требованиями правового режима использования объектов недвижимости. Эти различия раскрыты в книге «Градорегулирование...»: <http://www.urbanecomomics.ru/node/5116>

¹¹ А как же быть с эстетикой? Прямым образом эстетика, красота застройки нормироваться не может, поскольку это бесполезное занятие в силу его неупразднимой непонятности. Почему? Потому, что красота застройки – это красота двух видов: 1) красота индивидуальных зданий в контексте окружения; 2) красота индивидуальных зданий вне и вопреки контексту окружения. Первый вид красоты – это красота в пределах

нормирование имеет «всего лишь» две базовые цели и потому явлено двумя базовыми видами нормирования.

Теперь, убедившись в том, что нам объективно даны два вида целей и, соответственно, два базовых вида градостроительного нормирования, мы можем продвинуться дальше – посмотреть более внимательно на эти цели и виды нормирования для уяснения того, как они развёртываются, дифференцируются внутри себя.

Предопределено быть следующим видам градостроительного нормирования¹²: нормирование безопасности (А1) и нормирование рациональности (А2). Последнее осуществляется с безусловным соблюдением требований безопасности.

Нормирование безопасности (А1) в свою очередь подразделяется на следующие виды:

- нормирование безопасности объектов независимо от контекста окружения (А1.1);
- нормирование безопасности опасных объектов с учётом безопасности смежно расположенных объектов (А1.2);
- нормирование безопасности объектов культурного наследия в части недопущения утраты их эстетических качеств в виде предъявления требований к смежно расположенным объектам (А1.3).

Нормирование рациональности (А2) с безусловным соблюдением требований безопасности подразделяется на следующие виды:

- нормирование рациональной организации застройки (А2.1) как определение требований с учётом контекста окружения в виде градостроительных регламентов (правового режима использования земельных участков) в составе правил землепользования и застройки – ПЗЗ;
- нормирование рационального инфраструктурного обеспечения застройки (А2.2) посредством нормативов градостроительного проектирования (НГП) - определение обеспеченности объектов не инфраструктурных (территорий застройки) услугами, ресурсами со стороны объектов инфраструктуры – социальной, транспортной, инженерно-технической;
- нормирование балансовых показателей (А2.3) как рамочных условий для обеспечения рациональности видов А2.1 и А2.2 – для подготовки на основе рамочных-балансовых показателей генерального плана градостроительных регламентов в составе ПЗЗ и для подготовки нормативов градостроительного проектирования в части их территориальной дифференциации.

формализованных границ градостроительных регламентов, предустановленных как рамки для свободного творчества архитекторов. Это красота гармонии рядовой застройки. Второй вид красоты не нуждается даже в опосредованном нормировании, но нуждается в наличии формализованных процедур для создания загодя не ограниченных формализованными рамками объектов. См. Трутнев Э.К. Городская среда: воздействие правовых норм на повышение качества. Институт экономики города, 2014.

¹² Для удобства восприятия дальнейшего материала указываются в скобках обозначения соответствующих позиций согласно обозначениям, принятым в таблице 1 приложения.

Необходимо объяснить, почему наряду с иными видами нормирования возникает необходимость быть нормированию, представленному рамочными-балансовыми показателями генерального плана (А2.3). Если рациональность адресуется градостроительному проектированию – действиям в отношении территорий, мест, городов, то должно быть ясно, что речь идёт не об универсальной рациональности, но локальной рациональности – рациональности «привязанной к месту». Если бы было иначе, то не было бы и нужды заниматься градостроительным проектированием и стремиться выполнять его хорошо. Что такое «локальная рациональность»? Здесь нам будет достаточно указать на то, что локальная рациональность определяется контекстом окружения, который всегда отрицает универсальность – всегда является специфичным. Поэтому локальная рациональность не может быть замещена даруемыми «сверху» универсальными нормами, нормативами, но должна быть выявлена и закреплена соответствующим образом в процессе и по результатам градостроительного проектирования. Понятно, что для этого нужны соответствующие технологии. Неотъемлемым элементом этих технологий является выстраивание балансовых моделей в рамках подготовки и последующей реализации генеральных планов. Без этого вида «предваряющего» нормирования невозможно последующее нормирование посредством градостроительных регламентов в составе ПЗЗ, и посредством НПП¹³.

Приобретя начальные представления о видах нормирования и ими определяемых институтах, мы можем переходить к построению обещанной логико-правовой модели градостроительного нормирования. Для этого потребуются выработать основные исходные принципы. Сначала перечислим эти принципы, а затем поясним, что они означают: 1) принцип немонолитности-структурности; 2) принцип полноты и неизбыточности; 3) принцип чистоты-несмешения; 4) принцип связности-взаимодополнительности; 5) принцип непротиворечивости; 6) принцип критериальности; 7) принцип правовой «материализации» модели.

Принцип немонолитности-структурности. С очевидной неизбежностью этот принцип возникает с момента, когда становится ясным, что нормирование должно разделиться на два базовых вида, каждый из которых в последующем разделяется на подвиды. Это значит, что градостроительное нормирование не может быть монолитным (одним институтом «закрываемым»), но должно определяться структурными связями между несколькими институтами¹⁴.

Принцип полноты и неизбыточности. Этот принцип относится и к самой модели, и к системе градостроительного нормирования и её отдельным институтам.

¹³ См., в частности: 1) Трутнев Э.К. Сбалансированность города: правовые аспекты. // «Имущественные отношения в РФ», № 9 (168), 2015; 2) ответ на вопрос 3.2 в настоящем тексте.

¹⁴ Это самоочевидное положение может оказаться не очевидным для тех специалистов градостроительного проектирования, которые привыкли пользоваться одним-единственным документом, как бы включающим в себя «всё без остатка» - документом, рудиментарным проявлением которого является ныне действующий «СП 42.13330.2016 Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений». См. ответ на вопрос 2.4 в настоящем тексте.

Полнота модели – это такая ситуация, когда модель содержит в себе всё необходимое и достаточное, не допуская избыточного¹⁵, для обеспечения построения непротиворечивой, рациональной и, соответственно, эффективно работающей системы градостроительного нормирования. Полнота модели – это необходимость наличия в ней положений, описанных в таблице 1 (предъявление исчерпывающего перечня компонентов градостроительного нормирования с их краткими характеристиками) и в таблице 2 (предъявление исчерпывающего перечня видов показателей градостроительного нормирования применительно к его разным институтам).

Полнота системы градостроительного нормирования – это такая ситуация, при которой за пределами системы не осталось ни одного вида показателей, которые необходимо было бы нормировать по соображениям логики и, соответственно, в силу потребностей практики (см. таблицу 2).

Полнота каждого из институтов градостроительного нормирования в отдельности – это такая ситуация, когда за пределами области специфического нормирования этого института не осталось ни одного вида показателей, которые необходимо было бы нормировать в рамках именно этого института¹⁶. Такая полнота может быть обеспечена только в случаях, когда: а) соблюдается принцип чистоты – не допускается вторжение одного института в область нормирования другого института, то есть не допускается замещение, вытеснение показателей из одной области нормирования показателями из другой области нормирования¹⁷; б) соблюдается принцип связности, поскольку соблюдение принципов полноты и чистоты с логической неизбежностью обнаруживает существование принципа связности – взаимодополнительности различных институтов нормирования в рамках целостной системы¹⁸; в) соблюдается принцип непротиворечивости, поскольку этот принцип с логической неотвратимостью являет себя как следствие соблюдения принципов полноты, чистоты и связности.

Принцип полноты, действуя во взаимосвязи с принципами чистоты, связности и непротиворечивости, неизбежным образом связан с принципом критериальности – с возможностью и необходимостью оценки существующей системы градостроительного нормирования с опорой на критерии, являемыми указанными принципами, а также с принципом «правовой материализации», согласно которому логическим завершением указанной оценки должны быть предложения, реализуемые посредством совершенствования законодательства.

Принцип чистоты-несмещения. Это принцип, согласно которому не допускается наличие разнородных показателей в рамках одного и того же института градостроительного нормирования. Действие этого принципа в наглядном виде представлено в таблице 3.

¹⁵ Не следует забывать, что нормирование само по себе не может и не должно быть тотальным: помимо области нормируемого существует область ненормируемого – область ситуативного, не универсального.

¹⁶ См. ответы на вопросы 3.3, 3.5.

¹⁷ См. ответы на вопросы 1.1 и 3.1.

¹⁸ См., например, ответ на вопрос 1.3.

Принцип чистоты контролирует процесс создания такого положения дел, когда в рамках соответствующего института градостроительного нормирования применяются показатели исключительно из области нормирования именно этого института, то есть, согласно принципу чистоты не допускается замещение, вытеснение одним институтом другого института – отсутствует пересечение разнородных показателей, не создаются как бы неразличимые «смеси» разнородных показателей и, соответственно, блокируется возможность деструктивных проявлений при формировании системы градостроительного нормирования¹⁹.

Есть два «слабых звена» в практике градостроительного нормирования, через которые может происходить и действительно происходит нарушение принципа чистоты и, соответственно, вытеснение одним институтом другого института нормирования. Это отсутствие должного внимания к логике разграничения качественно различного: 1) разграничения двух областей - области безопасности и области, не относящейся к требованиям безопасности²⁰; 2) разграничения двух областей – области, где должны нормироваться объекты целиком (без допущения нормирования их частей), и области, где должны нормироваться как части объектов, так и объекты целиком²¹. Последний вид разграничения особо важен в том отношении, что в существующей практике имеются примеры замещений, когда посредством нормативов градостроительного проектирования (НГП) нормируется то, что не подлежит нормированию этим институтом, но подлежит нормированию посредством градостроительных регламентов в составе ПЗЗ, а по факту «неуполномоченного законом нормирования» происходит фактическое упразднение потребности в правовом режиме использования земельных участков, который должен устанавливаться градостроительными регламентами в составе ПЗЗ, то есть посредством НГП происходит противоправное вытеснение ПЗЗ из практики градорегулирования, что приводит к негативным последствиям²².

Принцип чистоты-несмещения является своего рода условием для существования принципа полноты, поскольку действие принципа чистоты-несмещения позволяет развернуть полно – в необходимом и достаточном объёме – каждый из институтов градостроительного нормирования. Далее происходит связывание принципа чистоты-несмещения со всеми иными принципами по аналогии с ситуацией, описанной применительно к принципу полноты и избыточности (см. выше).

Принцип связности-взаимодополнительности. Этому принципу предопределено проявлять себя двояко. С одной стороны, он является самостоятельным, поскольку исходно должно существовать представление об единой системе как способе связывания в целостность того разного, чему также исходно предопределено возникнуть в силу неизбежности дифференциации – наличия разных видов нормирования. С другой стороны, этот принцип является «всего лишь» неизбежным следствием действия двух других принципов – принципа полноты разного и принципа чистоты, обеспечивающего

¹⁹ См. ответы на вопросы 1.1 и 3.1.

²⁰ См. ответы на вопросы 2.1 и 2.2.

²¹ См. ответ на вопрос 1.1.

²² Более подробно об этом см. ответы на вопросы 3.1, 4.1.

сохранение разного, но в рамках некоей системы, то есть путём необходимого связывания в систему разных компонентов.

Практическое значение принципа связности состоит в том, что он понуждает к формированию каждого института нормирования, опираясь на понимание того, что он необходимым образом ограничен (то есть, отсутствуют необходимость и претензии претендовать на нечто большее, не свойственное каждому институту, специфическому по своей природе) и что его необходимая ограниченность восполняется наличием иных институтов нормирования, которые в совокупность образуют некую целостность - систему²³.

Принцип непротиворечивости. Можно считать, что этот принцип является проявлением той очевидной аксиомы, согласно которой та практика эффективна, которая построена на непротиворечивой логике. В этом отношении принцип непротиворечивости претендует на то, чтобы быть исходным. Действительно, принцип непротиворечивости порождает цепочку производных принципов: принцип чистоты – принцип полноты – принцип связности. Это потому так происходит, что в ситуации наличия разного принцип непротиворечивости требует обеспечить чистоту разного (отграничить одно разное от другого разного), далее многое разное должно быть как-то связано в целостность – должно стать полным. Но есть и другой, тоже правомерный аспект рассмотрения: в итоге развёртывания взаимосвязанных принципов (полнота – чистота - связность) появляется из предшествующего нечто как бы производное – непротиворечивость. Такое положение дел свидетельствует о том, что в действительности все принципы связаны друг с другом концентрическим образом²⁴.

Для практики построения системы градостроительного нормирования особенность принципа непротиворечивости состоит в его «инфраструктурности» - в том, что он присутствует внутри каждого иного принципа как некое условие его осуществления, в том числе в конкретных действиях практики²⁵.

Как действует принцип непротиворечивости в отношении логико-правовой модели градостроительного нормирования? Это действие должно обеспечивать создание такой ситуации, когда: 1) ни одно из положений модели не является лишним, избыточным, но необходимым и неупразднимым; 2) в силу первого положения ни один из инструментов модели не вторгается ни в какой иной инструмент, не вытесняет его, но все они вместе образуют взаимосвязанную друг с другом систему инструментов – целостный институт регулирования; 3) в силу первого и второго положений, а также по причине полноты положения модели могут быть признаны рациональными и быть использованы в качестве

²³ См. ответ на вопрос 4.1.

²⁴ Это значит, что распределение принципов по линейке «исходный - последующий» определяется соответствующим аспектом рассмотрения – целью и представлением о пути её достижения. Например, если поставлена цель усовершенствовать законодательство ради оптимизации системы градостроительного нормирования, то может быть выстроена следующая последовательность принципов: «материализация» модели в нормах законодательства – непротиворечивость – чистота – полнота – связность – критериальность. Если же поставлена цель достижения полноты системы, то может быть выстроен иной ряд, например, такой: полнота – чистота – связность, вплоть до принципа «материализации» модели в нормах законодательства.

²⁵ См., например, ответ на вопрос 2.3.

критериев для оценки существующего положения дел в изучаемой области и для подготовки соответствующих предложений.

Принцип критериальности. Этот принцип, являясь интегральным:

1) суммирует все предшествующие принципы, утверждая, что их совокупность, воплощённая в логико-правовой модели градостроительного нормирования (см. таблицы 1, 2, 3), даёт основания для несубъективной оценки реального положения дел в области законодательства и практики градостроительного нормирования;

2) перенаправляет последующие аналитические усилия на оценку проявлений практики с использованием конкретных примеров, характеризующих главные проблемы градостроительного нормирования (см. раздел 2 настоящего текста).

Принцип правовой «материализации» модели. Этот принцип также является интегральным и к тому же завершающим в том смысле, что рациональная модель вкупе с результатами аргументированной оценки практики требуют завершения, максимальным проявлением которого в данном случае должны быть соответствующие предложения, адресуемые законодательству (см. раздел 3 настоящего текста ...).

Резюме относительно состава и содержания логико-правовой модели градостроительного нормирования

Поскольку в следующем разделе нам предстоит применить на практике все вышепоименованные принципы, включая принцип критериальности (предстоит оценить существующую ситуацию, основываясь на положениях созданной модели как на индикаторах истинности, либо ошибочности оцениваемых проявлений практики), то полезным является предъявление краткого перечня того, что содержит логико-правовая модель градостроительного нормирования – модель, детально описанная в таблицах 1, 2, 3.

В таблице 1 предъявлен исчерпывающий перечень компонентов градостроительного нормирования с их краткими характеристиками – с положениями о: 1) дифференциации видов и институтов градостроительного нормирования; 2) увязывании видов нормирования с ответами на вопросы о том, на какие виды объектов направлено соответствующее нормирование; 3) соответствии видов градостроительного нормирования, логикой определяемых, формальным наименованиям этих институтов в законодательстве; 4) конкретных видах показателей, которые ныне используются оправданно, либо неоправданно в рамках различных институтов градостроительного нормирования и должны применяться согласно правовой логике функционирования этих институтов (с указанием пояснений – ответов на соответствующие вопросы); 5) правовом статусе различных видов показателей нормирования (требования, обязательства, рекомендации); 6) определении документов, содержащих показатели определённых видов градостроительного нормирования; 7) субъектах, утверждающих показатели градостроительного нормирования в составе различных правовых актов, документов.

В таблице 2 предъявлен исчерпывающий перечень видов показателей градостроительного нормирования с их привязкой к институтам нормирования и с краткими характеристиками видов показателей, а также с указанием ответов на соответствующие вопросы.

В таблице 3 в наглядном виде представлено действие принципа чистоты-несмешения, согласно которому не допускается смешение разнородных показателей в рамках одного и того же института нормирования и, соответственно, не допускается замещение, вытеснение одним институтом другого института.

Во всех трёх таблицах даются указания на связи их отдельных положений с проблемными вопросами практики законодательства и градостроительного проектирования, ответы на которые даются в разделе 2 настоящего текста.

Выполненные аналитические проработки, построение логико-правовой модели и её проверка практикой (путём предъявления ответов на все её особо значимые вопросы – см. раздел 2) дают нам основание перейти к формулированию обещанного определения с учётом предлагаемого законодательного усовершенствования того, что определяется (см. раздел 3): *«градостроительное нормирование – это система функционирования взаимодополняющих друг друга институтов при недопущении пересечения присущих каждому институту специфических областей нормирования – института технических регламентов безопасности (представляемых либо непосредственно, либо опосредованно – в том числе через своды правил), института градостроительных регламентов (определяющих правовой режим использования земельных участков) в составе правил землепользования и застройки, института нормативов градостроительного проектирования (определяющих связи между обслуживаемыми объектами застройки и обслуживаемыми застройку объектами инфраструктуры различных видов) в составе генеральных планов, комплексных планов, программ реализации генеральных планов».*

2. Ответы на вопросы практики - использование логико-правовой модели градостроительного нормирования для проверки законодательной и проектной практики на её соответствие критериям рациональности, деструктивности

Проблемы лишь тогда осознаются в полной мере, когда является понимание того, как должно быть. Нет понимания должного – нет проблем. Ситуация отстранённости от необходимости совершать работу понимания не может продолжаться бесконечно долго. Когда такая ситуация заканчивается, то начинает приходить всё более развёртываемое представление о том, как должно быть - в виде образа, модели должного быть. Модель может быть ложной, или правильной, мутной, или ясной. Показателем качества логической модели является её способность отвечать на все без исключения выявленные, осознанные и неосознанные вопросы практики и предлагать для них разумные решения. Поэтому ныне пришла пора, опираясь на положения предъявленной логико-правовой модели градостроительного нормирования, отвечать на актуальные проблемы практики – видимые, или не видимые, осознанные, или не осознанные. Опора на модель – это

следование её принципам, которые в совокупности создают критериальную основу для выполнения указанной задачи.

При ответах на поставленные вопросы использовались примеры нормативных правовых актов ряда городов²⁶. Их количество относительно невелико - нет необходимости множить примеры по двум причинам: 1) в данной работе использован текст предшествующей публикации о градостроительном нормировании²⁷, где был обобщён опыт около двух десятков городов; 2) использован весь возможный диапазон различных подходов – диапазон, в пределы которых попадает всё разнообразие конкретных примеров²⁸.

Обсуждаемые в данном разделе вопросы объединены в пять групп:

- 1) вопросы взаимосвязей всех институтов градостроительного нормирования;
- 2) вопросы об институте технических регламентов безопасности;
- 3) вопросы об институте градостроительных регламентов;
- 4) вопросы об институте нормативов градостроительного проектирования;
- 5) вопросы об институте нормирования в виде рамочных-балансовых показателей в генеральных планах.

Для начала приведём перечень задаваемых вопросов, а в скобках укажем номера вопросов, содержательно взаимосвязанных с задаваемыми вопросами, поскольку ответы на совокупности таких вопросов наиболее полно раскрывают реальное положение дел в области градостроительного нормирования.

Перечень задаваемых вопросов о градостроительном нормировании

²⁶ 1. Москва: Постановление Правительства Москвы от 25 января 2000 г. № 49 «Об утверждении норм и правил проектирования планировки и застройки Москвы МГСН 1.01-99» (в последней редакции от 23.12.2015 № 945-пп); Постановление Правительства Москвы от 23.12.2015 № 945-ПП «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования в области транспорта, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения».

2. Санкт-Петербург: «Нормативы градостроительного проектирования Санкт-Петербурга», утверждены постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 11.04.2017 № 257.

3. Казань, иные города Республики Татарстан: Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 27 декабря 2013 года № 1071 (в редакции от 09.08.2016 N 547) «Об утверждении республиканских нормативов градостроительного проектирования Республики Татарстан».

4. Ростов-на-Дону: Решение городской Думы Ростова-на-Дону от 26 февраля 2008 г. № 353 «Об установлении состава, порядка подготовки и утверждения местных нормативов градостроительного проектирования».

5. Пермь: Генеральный план Перми, утверждён решением Пермской городской Думы от 17.12.2010, № 205; Постановление Администрации города Перми от 26 декабря 2012 г. N 104-П "Об утверждении Местных нормативов градостроительного проектирования в городе Перми".

²⁷ См. Э.Трутнев, С.Крымов «Азбука градостроительного нормирования». М.: Институт экономики города, 2013. Развёрнутый вариант опубликованной Азбуки см.: http://www.urbanomics.ru/sites/default/files/3859_import.pdf

²⁸ См. ответы на вопросы 3.1, 4.1.

Вопросы (1) упорядочения взаимосвязей между показателями различных институтов градостроительного нормирования ради формирования непротиворечивой, эффективно работающей системы такого нормирования

Вопрос (1.1) о том, в рамках каких институтов и по каким правовым основаниям показатели нормирования должны адресоваться одновременно и частям объектов, и объектам целиком, а в каких – только объектам целиком? Почему этот вопрос является важным? Какие последствия возникают при неправильном решении этого вопроса? (3.1, 4.1, 4.7, 4.8)

Вопрос (1.2) о непересечении показателей и их связности - показателей, определяемых техническими регламентами безопасности и градостроительными регламентами (2.2)

Вопрос (1.3) о цепочках параметрических связей между различными документами градостроительного проектирования - связей, обсуждаемых на примере регулирования и благоустройства улично-дорожной сети, определения правового статуса стандартов такого благоустройства

Вопросы (2) об институте технических регламентов безопасности применительно к градостроительному нормированию

Вопрос (2.1) о том, почему в документах, принятых согласно законодательству о техническом регулировании безопасности (например, в сводах правил), не должно быть смесей из разнородных по правовому статусу положений – требований обязательных к исполнению и необязательных рассуждений, рекомендаций и проч. (2.4)

Вопрос (2.2) о минимальных размерах земельных участков. Должны ли в законодательстве о техническом регулировании безопасности устанавливаться минимальные размеры земельных участков, в том числе и для многоквартирных домов? Какие негативные последствия возникают при отсутствии такого установления? (1.2, 2.3, 4.9, 4.11)

Вопрос (2.3) о противоречиях фундаментальным принципам законодательства о техническом регулировании новелл относительно определения требований безопасности «в условиях стеснённой городской застройки» (2.2)

Вопрос (2.4) о том, является ли оправданным предложение, согласно которому все без исключения требования безопасности, которые надлежит выполнять при различных видах градостроительного проектирования, должны содержаться в сводном виде в одном документе? (2.1)

Вопросы (3) о нормировании посредством института градостроительных регламентов в составе правил землепользования и застройки

Вопрос (3.1) о неправомерной технологии замещения показателей одного института показателями другого института – показателей института градостроительных регламентов показателями института нормативов градостроительного проектирования (1.1, 4.1, 4.6, 4.10, 5.4)

Вопрос (3.2) необходимости и особенностях обеспечения связи между градостроительными регламентами правил землепользования и застройки и рамочными-балансовыми показателями генерального плана (3.4, 4.1, 4.6, 5.1)

Вопрос (3.3) об ошибках в определении статуса и содержания градостроительных регламентов, а также об адекватном определении полноты их состава (3.4, 3.5, 5.1)

Вопрос (3.4) *о том, какими ныне не используемыми инструментами градостроительного зонирования может решаться проблема недопущения деградации качества проживания, возникающая в результате строительства жилья, не обеспеченного инфраструктурой в объёмах, определённых нормативами градостроительного проектирования (1.3, 3.2, 4.2, 5.1, 5.3)*

Вопрос (3.5) о наличии правовой возможности и особенностях регламентирования посредством правил землепользования и застройки предельных размеров кварталов для различных территориальных зон (1.3, 3.3, 5.1)

Вопросы (4) об институте нормативов градостроительного проектирования

Вопрос (4.1) о причинах возникновения, способах сохранения и преодоления модели «замещающего» нормирования посредством нормативов градостроительного проектирования (1.1, 3.1, 3.2)

Вопрос (4.2) о том, являются ли нормативы градостроительного проектирования обязательствами публичной власти перед населением по обеспечению достижения к соответствующим срокам значений этих нормативов? (3.4, 4.10, 5.4)

Вопрос (4.3) о том, должны ли значения нормативов градостроительного проектирования дифференцироваться по территории города, или нет (4.10, 5.3, 5.4)

Вопрос (4.4) о том, каким органом публичной власти - представительным, или исполнительным - должны утверждаться НГП (4.2, 4.3, 4.10)

Вопрос (4.5) о целесообразности наличия и особенностях соотношений двух уровней НГП – регионального и местного, а также о федеральных нормативах градостроительного проектирования (4.10)

Вопрос (4.6) о том, является ли рациональным положение, согласно которому НГП могут приниматься не целиком, но частями – применительно к отдельным аспектам регулирования, например, в отношении транспортной инфраструктуры? (3.1, 3.2)

Вопрос (4.7) об идеологии и принципах нормирования мест хранения автомобилей в городе (1.3, 4.1, 4.6)

Вопрос (4.8) о проблемах регулирования посредством НГП инфраструктурного обеспечения застройки в связи с распространением апартаментов (4.3, 4.10)

Вопрос (4.9) о связи процесса подготовки НГП с определением локально дифференцированной типологии объектов социального обслуживания, отвечающей особенностям конкретного города (4.3, 4.10)

Вопрос (4.10) о целесообразности усовершенствования института нормативов градостроительного проектирования в части порядка их подготовки, утверждения и применения (4.4, 5.2)

Вопросы (5) об институте нормирования в виде установления рамочных-балансовых показателей в генеральных планах

Вопрос (5.1) о содержании рамочных-балансовых показателей генеральных планов, необходимости и особенностях их перевода в градостроительные регламенты правил землепользования и застройки и в НГП (3.1, 3.2, 3.3, 4.10, 5.2)

Вопрос (5.2) о причинах отсутствия возможности быть рациональным НГП без их предварительного моделирования при подготовке генерального плана, а также о необходимости быть этапам в подготовке и применении НГП - необходимости, возникающей как следствие обязательств власти обеспечить достижение нормативов к соответствующим временным рубежам (4.3, 4.4, 4.10, 5.1)

Вопрос (5.3) об инструментах недопущения принятия деструктивных решений - соблюдения запланированной в генеральном плане последовательности освоения и преобразования локальных территорий (3.2, 3.4, 4.2)

Приступим к рассмотрению перечисленных выше вопросов.

Вопросы (1) упорядочения взаимосвязей между показателями различных институтов градостроительного нормирования ради формирования непротиворечивой, эффективно работающей системы такого нормирования

Указанное упорядочение лишь тогда можно будет выполнить, когда будет соблюдаться принцип чистоты (см. раздел 1) – тогда, когда показатели одного института нормирования не будут вторгаться в область показателей иного института, поскольку каждый акт такого вторжения номинально и фактически упраздняет институт, подвергшийся вторжению-замещению, делает этот институт как бы ненужным – претендует на реформирование системы в деструктивном направлении. В составе первой группы будут рассмотрены следующие три вопроса: 1) о разделении институтов нормирования на два подвида в зависимости от того адресуются ли показатели нормирования и частям объектов, и объектам целиком, либо – только объектам целиком; 2) о непересечении показателей и их связности - показателей, определяемых техническими регламентами безопасности и градостроительными регламентами; 3) о цепочке параметрических связей между различными документами градостроительного проектирования.

Вопрос (1.1) о том, в рамках каких институтов и по каким правовым основаниям показатели нормирования должны адресоваться одновременно и частям объектов, и

*объектам целиком, а в каких – только объектам целиком? Почему этот вопрос является важным? Какие последствия возникают при неправильном решении этого вопроса?*²⁹

Этот вопрос может показаться сугубо техническим. Но это совсем не так. В действительности речь идёт об идеологических основах системы градостроительного нормирования. Заявленный вопрос рассматривается первым, поскольку он исключительно важен для обеспечения начального движения по пути неструктурного развития системы градостроительного нормирования, а также потому, что он непосредственно связан со многими иными вопросами, которые должны быть обсуждены далее.

Для практики законодательства и проектирования существует опасность отсутствия понимания того, что необходимо различать два вида институтов градостроительного нормирования – различать институты, посредством которых: 1) нормируются не только части объектов, но и объекты целиком; 2) не нормируются части объектов, но нормируются только объекты целиком, причём в увязке с иными объектами и территориями.

Если с этой стороны посмотреть на ситуацию, то обнаружится, что и логика, и действующее федеральное законодательство проводят отграничение друг от друга двух видов институтов по указанному признаку.

К первой группе институтов нормирования относятся институт технических регламентов безопасности и институт градостроительных регламентов³⁰. Не трудно убедиться почему.

В отношении института технических регламентов имеем следующую ситуацию – необходимым образом должно происходить нормирование: 1) частей объектов в виде их конструктивных элементов – фундаментов, стен, кровель и т.д.; 2) объектов целиком в виде показателей, требованиями безопасности определяемыми: а) минимальной удельной площади здания на одного посетителя, на одно место³¹; б) минимальной удельной площади земельного участка (ЗУ) здания, приходящейся на единицу площади здания³².

В отношении института градостроительных регламентов необходимым образом должно происходить нормирование: 1) частей объектов в виде: а) распределения (в том числе поэтажного) площади для различных видов, групп видов разрешённого использования недвижимости; б) пристроек и отдельно стоящих объектов вспомогательного использования; в) регламентирования фасадов³³; 2) объектов целиком в виде: а) минимальных размеров ЗУ (которые должны устанавливаться не менее размеров, определённых техническими регламентами безопасности³⁴) и, или максимальных размеров ЗУ; б) минимальных и, или максимальных размеров объектов, расположенных

²⁹ См. также связанные с данной темой ответы на вопросы 3.1, 4.1, 4.7, 4.8.

³⁰ См. таблицы 1, 2.

³¹ Ныне эти показатели определяются законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. Это нерационально по причинам, предьявленным при рассмотрении вопроса 2.4.

³² По этому поводу см., например, вопрос 2.2.

³³ См. вопрос 3.3.

³⁴ См. вопрос (2.2).

на ЗУ различных территориальных зон (путём определения процента застройки площади ЗУ, высоты/этажности здания, коэффициента использования земельного участка).

Ко второй группе институтов нормирования относятся институт нормативов градостроительного проектирования (НГП) и институт рамочных балансовых показателей генерального плана³⁵. В отношении последнего института ясно, что в его рамках не может происходить имеющее юридический смысл нормирование частей объектов в принципе³⁶.

В отношении института НГП имеем следующую ситуацию. Со стороны законодательства и логики нормирования невозможно, то есть недопустимо, нормировать части объектов посредством НГП, поскольку: 1) исчерпаны все мыслимые возможности нормировать части объектов – исчерпаны институтами технических регламентов и градостроительных регламентов, то есть для каких-либо иных институтов ничего не осталось из того, что могло бы нормироваться в отношении частей объектов (кроме возможности нормирования посредством НГП частей объектов, входящих в состав улично-дорожной сети, иных территорий общего пользования); 2) в отношении института НГП законодательство оперирует понятиями «объекты регионального значения», «объекты местного значения», «обеспеченность», «доступность»³⁷, это значит, что не только нет возможности посредством НГП нормировать части объектов (кроме указанных случаев), но и нормирование объектов целиком должно быть представлено в виде пары связанных объектов – «объекты обслуживаемые – объекты обслуживающие».

Поэтому согласно логике нормирования и положениям федерального законодательства перечень видов показателей нормирования посредством НГП не может содержать показатели в отношении частей объектов (за указанным исключением). Исчерпывающий перечень видов показателей в рамках института НГП представлен в таблице 2, а его обсуждению посвящён вопрос 4.1.

Что же происходит, когда, несмотря на указанное заключение, с логической неизбежностью проистекающее из норм федерального законодательства, в НГП неправомерно включаются показатели, относящиеся к регламентированию частей объектов? Рассмотрим эту ситуацию на примере одного из видов показателей, включённого в региональные нормативы градостроительного проектирования³⁸. Эти нормативы содержат среди многого иного номенклатуру учреждений и предприятий общественного назначения, встроенных в жилые здания, и показатели применительно к магазинам различного назначения в виде ограничений их площади при размещении в объеме многоквартирных домов (не более следующего количества кв. метров при различных условиях: 400; 650, 1000). Этот факт свидетельствует о следующем: 1) о превышении полномочий органов государственной власти, которые вопреки федеральному законодательству утверждают те положения, утверждение которых не

³⁵ См. таблицы 1, 2.

³⁶ См. таблицу 2.

³⁷ См. главу 3.1 ГрК РФ.

³⁸ Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 27 декабря 2013 года № 1071 (в редакции от 09.08.2016 N 547) «Об утверждении республиканских нормативов градостроительного проектирования Республики Татарстан».

входит в их полномочия³⁹; 2) о неправомерном вторжении в область регулирования, которое должно осуществляться посредством градостроительных регламентов, и, соответственно, либо о вытеснении такого вида регулирования, либо о создании коллизий и противоречий при его применении; 3) утверждение нерациональной системы регулирования, поскольку рациональное установление подобных показателей должно осуществляться с учётом их территориальной дифференциации, определяемой ПЗЗ, но такую дифференциацию в рамках института НГП выполнить невозможно (поскольку в них нет института юридически значимых территориальных зон), а это означает то, что происходит не просто упразднение возможности использования инструментов регулирования посредством ПЗЗ, но утверждается свободная от необходимости учёта конкретных ситуативных условий система регулирования универсальная, то есть безразличная к специфике отдельных территорий города.

Данный пример можно считать показательным, поскольку он связан с аналогичными ситуациями, содержание которых раскрывается далее при ответах на ряд иных вопросов - 3.1, 4.1, 4.7, 4.8.

В чём причины возникновения рассмотренной и аналогичных ситуаций? Предположение о причинах существования ситуаций, когда посредством НГП фактически вытаскивается из области регулирования институт градостроительных регламентов в составе ПЗЗ, состоит в следующем: 1) по инерции продолжает существовать подход из нерыночного периода отечественной истории, когда «единый градостроительный СНиП» определял всё необходимое и достаточное в виде смесей различных по правовому статусу положений - и в виде требований, и в виде рекомендаций, и в виде инструкций⁴⁰; 2) неразвитость и отсутствие желания развивать институт градостроительного зонирования «компенсируется» противоположным желанием утверждать «универсальный современный СНиП» в виде НГП – желанием, которое подстёгивается устойчивым небрежением задачи обеспечивать соответствие практики требованиям федерального законодательства.

Вопрос (1.2) о непересечении показателей и их связности - показателей, определяемых техническими регламентами безопасности и градостроительными регламентами⁴¹

Поставленная в рамках первой группы вопросов задача упорядочения взаимосвязей между показателями различных институтов градостроительного нормирования может быть решена рациональным образом только на основании применения принципа чистоты-несмешения⁴² – при условии: а) недопущения ситуации, когда одни и те же виды показателей были бы представлены в различных институтах градостроительного нормирования (то есть, при условии недопущения пересечения показателей) и б) сочетания заведомо отграниченных друг от друга видов показателей (посредством выполнения условия «а») различных институтов нормирования. Первое условие потому

³⁹ См. главу 3.1 ГрК РФ.

⁴⁰ См. Трутнев Э.К. Азбука градостроительного нормирования. М.: Институт экономики города, 2013.

⁴¹ Данная тема связана также с ответом на вопрос 2.2.

⁴² См. раздел 1 настоящего текста.

необходимо, что если оно не выполняется, то неизбежно возникают либо противоречия между одними и теми же видами показателей, но представленными в разных институтах нормирования, либо происходит замещение, вытеснение одного института другим институтом нормирования⁴³. Как это обязательное условие непересечения показателей должно работать на практике? Рассмотрим два примера, относящихся к решению вопроса о соотношении показателей в рамках двух институтов - института технических регламентов безопасности и института градостроительных регламентов.

Пример первый – о минимальных отступах построек от границ земельных участков, устанавливаемых посредством технических регламентов безопасности и посредством градостроительных регламентов. Казалось бы, что обязательное условие о непересечении показателей здесь не выполняется, поскольку в обоих институтах представлен такой вид показателей, как минимальные отступы построек от границ земельных участков и, или построек друг от друга. На самом деле непересечение показателей в данном случае обеспечивается достаточно просто - следующим образом: 1) всегда имеет место приоритет технических регламентов безопасности над градостроительными регламентами рациональности (поскольку рациональность возникает на фундаменте минимальной безопасности); 2) минимальные значения показателей градостроительных регламентов не могут быть менее тех минимальных значений, которые установлены техническими регламентами, поэтому: а) если минимальные значения показателей градостроительных регламентов установлены, то они могут быть либо равными значениям показателей технических регламентов, либо превышать их; б) если в градостроительных регламентах не установлены значения соответствующих показателей, то действуют значения показателей технических регламентов.

Пример второй – о минимальных размерах земельных участков согласно техническим регламентам безопасности и градостроительным регламентам. Здесь возможность невыполнения обязательного условия о непересечении показателей возникает по следующим причинам: 1) логика определяет, что по соображениям безопасности невозможно не быть минимальным значениям показателей размеров земельных участков для различных видов объектов⁴⁴; 2) логика определяет также, что по соображениям рациональности организации территории невозможно не быть минимальным и, или максимальным значениям показателей размеров земельных участков для различных территориальных зон, определённых ПЗЗ; 3) наличие указанных положений порождает коллизию. Как она должна разрешаться? Аналогично тому способу её разрешения, который описан применительно к первому примеру. То есть, приоритет имеют значения показателей технических регламентов безопасности, а градостроительные регламенты определяются с соблюдением этих значений – не менее этих значений, а более высокие значения данного вида показателя могут дифференцироваться сообразно

⁴³ См. об этом примеры, предъявленные при обсуждении вопросов 1.1, 3.1, 4.1.

⁴⁴ В данном случае есть основания говорить, как минимум, о четырёх из восьми видов безопасности, определённых частью 6 статьи 3 Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»: безопасность механическая; безопасность пожарная; безопасность для пользователей зданиями и сооружениями; безопасность в части доступности для маломобильных групп населения.

локальным условиям и намерениям, вырабатываемым в процессе подготовки документа градостроительного зонирования – ПЗЗ⁴⁵.

*Вопрос (1.3) о цепочках параметрических связей между различными документами градостроительного проектирования - связей, обсуждаемых на примере регулирования и благоустройства улично-дорожной сети, определения правового статуса стандартов такого благоустройства*⁴⁶

Рассмотренный в разделе 1 настоящего текста принцип преемственной связности показателей в системе градостроительного нормирования является одним из критериев эффективности этой системы. Покажем на соответствующих примерах, как такая связность должна «работать».

Связь показателей в цепочке документов «генеральный план – правила землепользования и застройки – нормативы градостроительного проектирования». Ни один из документов градостроительного проектирования не может быть самодостаточным – не может «поставить точку» на пути реализации запланированных намерений, то есть нуждается в последующих документах, опирающихся на предшествующие документы и развёртывающие их решения до более конкретного реализационного состояния. Из этого постулата возникают простые и неопровержимые утверждения, на которые, однако, могут быть направлены безуспешные попытки опровержения на практике – утверждения мнимо рациональных схем управления, при которых генеральный план как бы не нуждается в правилах землепользования и застройки, а градостроительные регламенты последних, якобы, «с успехом» могут быть вытеснены нормативами градостроительного проектирования⁴⁷.

Генеральный план (ГП). В ГП посредством рамочных-балансовых показателей (см. таблицы 1 и 2) определяются скоординированные параметрические соотношения между (а) объёмами планируемой застройки и (б) планируемыми возможностями инфраструктурных объектов, отвечающими объёмам планируемой застройки, – «параметрические соотношения обслуживаемого и обслуживающего». Эти параметрические соотношения выстраиваются на шкале времени – синхронизируются во времени с учётом приоритетной последовательности действий в пространстве по освоению, преобразованию соответствующих территорий⁴⁸.

⁴⁵ Особенности решения данного вопроса применительно к земельным участкам многоквартирных домов см. ответ на вопрос (2.2).

⁴⁶ С данной темой связаны ответы на вопросы 1.1, 3.4, 3.5.

⁴⁷ См. вопросы (1.1), (3.1), (4.1).

⁴⁸ Указанные рациональные действия ныне встречают формальные препятствия, поскольку в 2011 году в ГрК РФ были внесены деструктивные изменения, связанные, среди прочего, с упразднением из состава генеральных планов мероприятий по реализации. См.: Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования, изменённого Федеральным законом от 20.03.2011 № 41-ФЗ // Журнал «Имущественные отношения в Российской Федерации», 2011, № 8; см. также: <http://www.urbanomics.ru/node/4617>

Правила землепользования и застройки (ПЗЗ). С учётом рамочных-балансовых показателей ГП⁴⁹ определяются посредством ПЗЗ градостроительные регламенты как основа правового режима использования земельных участков и иных объектов недвижимости в соответствующих территориальных зонах⁵⁰.

Нормативы градостроительного проектирования (НГП). С опорой на показатели, содержащиеся в ГП и ПЗЗ, определяются показатели НГП как «связность пар объектов – обслуживаемых и обслуживающих»⁵¹.

Таковыми являются связи основных компонентов нормирования, представленные в таблицах 1-3 логико-правовой модели системы градостроительного нормирования.

Особенности обеспечения связей различных показателей в различных документах градостроительного проектирования при регулировании процесса формирования улично-дорожной сети (УДС). Эти особенности состоят в следующем:

1) в ГП определяется общая параметрическая классификация видов улиц применительно к конкретному городу⁵²;

2) с учётом определённой ГП обобщённой параметрической классификации видов улиц, а также технических регламентов безопасности посредством НГП устанавливаются:

а) предельные параметры обязательных функциональных элементов (устанавливаемые с соблюдением требований технических регламентов безопасности – не менее их минимальных значений), возможные сочетания и соотношения таких элементов для конкретных улиц;

б) характеристики и параметры выполнения обязательных функциональных элементов, а также иных элементов – стандарты благоустройства улиц;

3) с учётом определённых НГП положений (указанных в пунктах 2а и 2б) подготавливается документация по планировке территорий (ДПТ) для каждой конкретной улицы при соблюдении требования, согласно которому ДПТ подготавливается одновременно-параллельно с подготовкой проектной документации и проекта благоустройства улицы.

⁴⁹ Показатели, обозначенные буквами от «ч» до «я» в таблицах 2 и 3.

⁵⁰ Показатели, обозначенные буквами от «ж» до «о» в таблицах 2 и 3.

⁵¹ Показатели, обозначенные буквами от «п» до «ц» в таблицах 2 и 3.

⁵² Существует очевидная разница между (1) нормированием улично-дорожной сети посредством технических регламентов безопасности и (2) производимой в генеральном плане параметрической классификацией видов улиц конкретного города – разница, которая состоит в следующем. Технические регламенты универсальны – «не привязаны» к конкретному месту, то есть должны действовать везде и всегда. Универсальность («безразличность к месту») лишь тогда может быть обеспечена, когда она относится не к УДС как таковой (которая всегда конкретна), но только лишь к её элементам, таким показателям, определяемым с учётом скорости движения, как «минимальная ширина полосы движения», «минимальный уклон», «минимальный радиус поворота». Поэтому, строго говоря, технические регламенты не классификацию УДС предъявляют, но номенклатуру предельных показателей для различных элементов УДС – номенклатуру элементов, из которых могут составляться различные комбинации улиц сообразно конкретным условиям, а составление таких комбинаций – это есть путь к классификации УДС, путь, который может быть только начат техническими регламентами безопасности, но ими быть завершён не может. Завершение такого пути в виде предъявления параметрической классификации УДС может состояться только посредством подготовки документов градостроительного проектирования.

При такой схеме происходит взаимная координация всех показателей, регламентирующих УДС, включая её благоустройство, а также синхронизация во времени всех взаимосвязанных действий.

Правовой статус стандартов благоустройства улиц. Благоустройство улиц – это вторичное действие в том смысле, что благоустраивать можно улицу при её наличии, то есть после выполнения первичного действия – после создания, или параллельно с созданием улицы. Поэтому должно быть очевидно, что:

- вторичное действие не может быть оторвано от первичного действия, должно регламентироваться вместе с первичным действием. Значит, регламентирование благоустройства посредством стандартов благоустройства не может быть оторвано от документов, регламентирующих создание улиц;

- завершающим документом в ряду документов, регламентирующих создание улиц, являются нормативы градостроительного проектирования. Это значит, что стандарты благоустройства улиц (СБ) должны быть связаны с НПП;

- существуют два способа обеспечения указанной связи: (1) СБ как раздел в составе НПП, либо как приложение к ним; (2) СБ как документ, принимаемый в виде самостоятельного акта, но и формально, и содержательно чётко и непосредственно связанный с НПП.

Вопросы (2) об институте технических регламентов безопасности применительно к градостроительному нормированию

Вопрос (2.1) о том, почему в документах, принятых согласно законодательству о техническом регулировании безопасности (например, в сводах правил), не должно быть смесей из разнородных по правовому статусу положений – требований обязательных к исполнению и необязательных рассуждений, рекомендаций и проч.⁵³

Прежде, чем отвечать на поставленный вопрос, необходимо ответить на вопрос о том, почему указанные смеси ныне существуют? Потому они существуют, что:

- по прошествии многих лет со дня вступления в силу базового Федерального закона о техническом регулировании⁵⁴ не была выполнена требуемая этим законом очистка соответствующих документов, направленная на изъятие из них многочисленных положений не обязательного характера, не относящихся к требованиям безопасности;

- в силу первого положения донныне продолжает существовать ситуация, аналогичная той, когда фактически единственным правомочным субъектом градостроительной деятельности было государство в лице его многочисленных представителей, - ситуация, когда не было необходимости посредством строгого

⁵³ С данной темой связан ответ на вопрос 2.4.

⁵⁴ Федеральный закон от 27.12.2002 N 184-ФЗ "О техническом регулировании".

формального юридического способа отделять требования от рекомендаций, поскольку надо было всегда резервировать за лицами, принимающими решения, право обращать необязательные рекомендации в обязательные требования⁵⁵.

Теперь можно обратиться к вопросу о том, почему при нынешних условиях не должно быть указанных смесей? Потому, что:

- факт причисления соответствующего документа к совокупности документов, определяемых как действующее законодательство о техническом регулировании, на основании формального признака автоматически превращает все его положения в требования безопасности, в юридическом отношении обязательные к исполнению, даже и те положения, которые в силу элементарной логики никак не могут быть причислены к требованиям безопасности;

- выполнение положений, которые указанным искусственным путём были обращены в требования, фактически не имея возможности быть таковыми, может быть деструктивным для практики.

Пример первый. В пункте 5.4 Свода Правил СП 42.13330.2016 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» содержится такое определение: «...микрорайон (квартал) - основной элемент планировочной структуры застройки в границах красных линий или других границ, размер территории которого от 5 до 60 га...». Указанная норма по факту её размещения в своде правил является требованием, которое не может не выполняться. Это значит, что фактически наложен запрет на формирование кварталов площадью менее 5 га. Эта норма по юридическим основаниям не позволяет формировать качественную городскую среду путем создания кварталов без проникновения в них автомобилей. Такие кварталы можно организовать лишь тогда, когда их площадь не будет превышать 2 га, но кварталы в 2 га запрещается создавать указанной нормой, а также в силу наличия дублирующих положений в НПП⁵⁶. Таким образом, на практике блокируется процесс создания удобной для жизни городской среды.

Пример второй, отражающий ситуацию «двойной путаницы»: сначала причисляется к безопасности то, что к безопасности не относится; затем мнимое положение о безопасности включается в НПП – в документ, который не может содержать требования безопасности⁵⁷. Речь идёт о следующей норме: «... безопасность пешеходного передвижения в пределах пешеходной зоны... - показатель плотности пешеходного потока - не более 0,3 чел./кв. м⁵⁸». Объяснение того, почему в данном случае имеет место исходная путаница, когда принимается за безопасность, то, что таковой не является: использование слов «не более» - это прямое указание на наличие запрета, а запрет должен быть обеспечен, значит, в соответствующих случаях по формальным основаниям должно

⁵⁵ Трутнев Э.К. Азбука градостроительного нормирования. М.: Институт экономики города, 2013.

⁵⁶ Например, Приложение № 2 к постановлению Кабинета Министров Республики Татарстан от 27 декабря 2013 года № 1071 «Об утверждении республиканских нормативов градостроительного проектирования Республики Татарстан».

⁵⁷ Но может содержать ссылки на соответствующие пункты конкретных сводов правил, содержащие соответствующие требования безопасности.

⁵⁸ Пункт 4.2 Постановления Правительства Москвы от 25 января 2000 г. № 49 «Об утверждении норм и правил проектирования планировки и застройки Москвы МГСН 1.01-99» (в редакции от 23.12.2015 № 945-пп).

быть закрыто движение пешеходов, но такой запрет не предусмотрен и не может быть предусмотрен, значит, на самом деле речь идёт не о безопасности, но о минимальном уровне комфортности.

*Вопрос (2.2) о минимальных размерах земельных участков. Должны ли в законодательстве о техническом регулировании безопасности устанавливаться минимальные размеры земельных участков, в том числе и для многоквартирных домов? Какие негативные последствия возникают при отсутствии такого установления?*⁵⁹

Следующие положения в совокупности дают несубъективные ответы на поставленные вопросы.

1. Если беспристрастно взглянуть со стороны логики регулирования, то можно с уверенностью утверждать, что не могут не устанавливаться минимальные размеры земельных участков (ЗУ) применительно к различным видам объектов. Минимальные размеры ЗУ – это те размеры: 1) в границах которых могут быть обеспечены минимальные требования безопасности – механической безопасности, безопасности для пользователей зданий, а также иных видов безопасности⁶⁰; 2) отталкиваясь от которых, можно и должно дифференцировать по территории города размеры ЗУ, устанавливая их не менее минимальных размеров, - обеспечивать начальные условия для развёртывания системы рационального градостроительного проектирования, отвечающей различным условиям и требованиям, позволяющей гибко решать различные ситуативные задачи⁶¹.

2. Согласно пункту 1 статьи 11.9 Земельного кодекса РФ (ЗК РФ: «*Предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, в отношении которых в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности устанавливаются градостроительные регламенты, определяются такими градостроительными регламентами*»). Это правильно, но с небольшой оговоркой. Градостроительные регламенты утверждаются в составе правил землепользования и застройки (ПЗЗ) органами местного самоуправления. Однако, требования безопасности не могут утверждаться органами местного самоуправления, а утверждаются федеральными органами исполнительной власти согласно законодательству о техническом регулировании. Это значит, что минимальные размеры земельных участков, в силу логической необходимости предопределяемые требованиями безопасности, должны определяться законодательством о техническом регулировании, а градостроительные регламенты должны устанавливать минимальные размеры земельных участков не менее тех, которые установлены законодательством о техническом регулировании, - без

⁵⁹ С данной темой связаны ответы на вопросы 1.2, 2.3, 4.9, 4.11.

⁶⁰ В данном случае есть основания говорить, как минимум, о четырёх из восьми видов безопасности, определённых частью 6 статьи 3 Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»: безопасность механическая; безопасность пожарная; безопасность для пользователей зданиями и сооружениями; безопасность в части доступности для маломобильных групп населения.

⁶¹ Это положение связано с методологией создания локальной (не отвлечённо-универсальной) архитектурно-строительной типологии объектов обслуживания применительно к особенностям различных урбанизированных территорий. См. ответ на вопрос 4.9.

противоречий этому законодательству. В этом отношении формулировка пункта 1 статьи 11.9 ЗК РФ нуждается в уточнении.

3. Что происходит в случаях, когда законодательством о техническом регулировании не установлены требования безопасности минимальные размеры земельных участков для соответствующих видов объектов? Например, для многоквартирных домов (МКД)⁶². Применительно к МКД сложилась ситуация, содержание которой следует воспроизвести, поскольку это помогает понять многое о том, как устроена действующая система градорегулирования.

Долгое время в Градостроительном кодексе Российской Федерации (ГрК РФ) действовала норма, согласно которой *«размеры земельных участков в границах застроенных территорий устанавливаются с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов, действовавших на период застройки указанных территорий»*⁶³. Наличие этой нормы до её упразднения понуждало, например, при межевании территорий расположения МКД выдерживать приемлемые размеры их ЗУ – приемлемые прежде всего с позиций безопасности механической (функциональной), пожарной, эксплуатационной. С упразднением этой нормы в 2014 году фактически были упразднены основания для понуждения органов власти и застройщиков к соблюдению безопасности в указанной части, то есть, был снят запрет на несоблюдение требований безопасности, обеспечиваемой минимальными размерами земельных участков МКД.

Однако, упразднение указанной нормы не может упразднить как логическую, так и практическую потребность в её наличии в системе градорегулирования, либо в наличии подобной нормы. Эта неупразднимая потребность должна как-то проявиться (несмотря на её законодательное упразднение). Как? Путём замещения. Если законодательство о техническом регулировании не предъявляет указанной нормы, то она должна быть где-то и кем-то предъявлена. Где и кем? Самый простой ответ: в составе нормативов градостроительного проектирования (НГП). Это так и происходит в действительности⁶⁴. Если же так, то неизбежно возникает ситуация коллизионная с правовой и содержательной точек зрения, а именно:

1) неизбежно нарушается федеральное законодательство в том смысле, что неправомерно расширяется предмет НГП⁶⁵ и происходит замещение предмета регулирования безопасности федеральным законодательством о техническом регулировании – предмета, который по умолчанию преобразуется в предмет

⁶² Не содержатся определяемые требованиями безопасности удельные показатели минимальных размеров земельных участков для многоквартирных домов в специализированном своде правил: СП 54.13330.2011. Здания жилые многоквартирные. Актуализированная редакция СНиП 31-01-2003 (утв. Приказом Минрегиона РФ от 24.12.2010 N 778; указанный СП утратил силу с 4 июня 2017 года, за исключением отдельных положений).

⁶³ Эта норма была закреплена в первом ГрК РФ от 1998 года, воспроизведена в ГрК РФ от 2004 года (часть 4 статьи 43) и упразднена в 2014 году посредством № 171-ФЗ.

⁶⁴ См., например: 1) Постановление Кабинет Министров Республики Татарстан от 27 декабря 2013 года № 1071 «Об утверждении республиканских нормативов градостроительного проектирования Республики Татарстан»; 2) Решение городской Думы Ростова-на-Дону от 26 февраля 2008 г. № 353 «Об установлении состава, порядка подготовки и утверждения местных нормативов градостроительного проектирования»; 3) Постановление Правительства Москвы от 25 января 2000 г. № 49 «Об утверждении норм и правил проектирования планировки и застройки Москвы МГСН 1.01-99» (в редакции от 23.12.2015 № 945-пп).

⁶⁵ См. главу 3.1 ГрК РФ.

регулирования, как бы осуществляемого на региональном, или местном уровне. Одновременно происходит превышение полномочий органами власти, самовольно взявшими на себя не принадлежащее им право утверждать в составе НГП нормы, относящиеся к безопасности;

2) поскольку ныне упразднены ранее существовавшие пределы в виде минимальных размеров земельных участков МКД, то устранён и официальный запрет на установление размеров таких ЗУ «меньше минимально дозволённых». Поэтому логика местных изменений нормативной правовой базы должна проявиться на практике - должна обнаружиться негативная динамика уменьшения таких минимальных пределов и дальнейшего продвижения в сторону всё более значительного уменьшения удельных размеров земельных участков МКД⁶⁶;

3) установленные в НГП удельные размеры земельных участков МКД не имеют статуса требований безопасности (в отличие от показателей, установленных законодательством о техническом регулировании). Поэтому эти уже номинально уменьшенные размеры могут беспрепятственно уменьшаться ещё более, поскольку на то нет формального запрета со стороны закона. Например, вплоть до размеров ЗУ по внешнему контуру МКД, что можно наблюдать в случаях межевания территорий расположения МКД⁶⁷.

Таким образом, рассмотренный пример демонстрирует следующее. Различные институты градостроительного нормирования с практической (но не с правовой - !) точки зрения как бы обладают свойством сообщающихся сосудов. Это свойство иногда (порой - часто) порождает соблазн неправомерно смешивать указанные институты и, или вытеснять одним видом другой вид градостроительного нормирования. Невыполнение, или не полное выполнение предназначения одного института может спровоцировать

⁶⁶ Действительно такая динамика обнаруживается. Последовательно уменьшается обеспеченность одного кв. метра общей жилой площади МКД требуемым количеством кв. метров земельного участка МКД. Это уменьшение происходит не только за счёт последовательного роста этажности МКД, влекущего за собой неизбежное уменьшение удельной обеспеченности единицы площади жилья определённой площадью земельного участка, но - что важно отметить - также и за счёт намеренного уменьшения этого показателя для МКД одинаковой этажности. Так, например, согласно различным документам различных городов применительно к 16-этажным МКД этот показатель уменьшен на 20, 40, 60 процентов по сравнению с показателями, которые устанавливались ранее на федеральном уровне. Указанное сопоставление основывалось на следующих источниках: 1) Э.К. Трутнев, Л.Е. Бандорин, Т.В. Гудзь и др. Правовые вопросы межевания и преобразования застроенных территорий жилого назначения. М.: Фонд «Институт экономики города», 2006; 2) Решение городской Думы Ростова-на-Дону от 26 февраля 2008 г. № 353 «Об установлении состава, порядка подготовки и утверждения местных нормативов градостроительного проектирования»; 3) Постановление Правительства Москвы от 25 января 2000 г. № 49 «Об утверждении норм и правил проектирования планировки и застройки Москвы МГСН 1.01-99» (в редакции от 23.12.2015 № 945-пп).

⁶⁷ О деструктивных последствиях таких действий см.: 1) Э.К. Трутнев, Л.Е. Бандорин, Т.В. Гудзь и др. Правовые вопросы межевания и преобразования застроенных территорий жилого назначения. М.: Фонд «Институт экономики города», 2006; 2) «Право на город: выбор между градостроительством и градорегулированием»: http://www.urbanconomics.ru/sites/default/files/59_faq_trutnev.pdf ; 3) С.Л.Москалик «Связь правовых ограничений на превышение плотности застройки с эффективностью системы градорегулирования (анализ на примере документов градостроительного проектирования в городе Москве)». Магистерская диссертация, Высшая школа урбанистики, М., 2015.

деформацию системы регулирования с негативными последствиями не только для практики градостроительного проектирования, но и для практики жизни людей в городе⁶⁸.

Вопрос (2.3) о противоречиях фундаментальным принципам законодательства о техническом регулировании новелл относительно определения требований безопасности «в условиях стеснённой городской застройки»⁶⁹

Этот вопрос возник в связи со следующей нормой: «**В целях осуществления градостроительной деятельности в условиях стесненной городской застройки уполномоченные федеральные органы исполнительной власти вправе устанавливать особенности применения требований, установленных национальными стандартами и сводами правил, либо принимать отдельные национальные стандарты и своды правил (за исключением случаев, если указанные требования напрямую влияют на безопасность зданий и сооружений, в том числе входящих в их состав систем и сетей инженерно-технического обеспечения)**»⁷⁰.

Следует напомнить элементарные (они же фундаментальные) принципы законодательства о техническом регулировании и следствия, неотвратимо из этих принципов проистекающие:

1) посредством законодательства о техническом регулировании устанавливаются требования безопасности минимальные⁷¹;

2) первое положение содержит в себе, влечёт за собой два логически неопровержимых следствия:

а) если установлены требования безопасности минимальные, то они минимальными и являются, то есть не может быть требований «менее минимальных», помимо минимальных требований не может быть никаких иных, «более жестких» требований;

⁶⁸ Негативные проявления такой практики могут ужесточаться, особенно когда системные действия в рамках градостроительного проектирования подменяются несистемными. Об этом см., например, раздел 2.2 «Вопрос о замещении несистемным документом системных документов по планировке территории и возможности на основе заблаговременно изменённого законодательства несоразмерно уменьшать площади земельных участков многоквартирных домов» в тексте, размещённом на сайте Высшей школы урбанистики: [https://urban.hse.ru/data/2017/08/14/1174402466/%D0%93%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%B3%20%D0%B2%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B5%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20\(07%2008%2017\).pdf](https://urban.hse.ru/data/2017/08/14/1174402466/%D0%93%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%B3%20%D0%B2%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B5%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20(07%2008%2017).pdf)

⁶⁹ С этой темой связан ответ на вопрос 2.2.

⁷⁰ Процитированная норма включена в часть 2 статьи 5.4 Федерального закона от 27 декабря 2002 года N 184-ФЗ "О техническом регулировании" посредством статьи 7 Федерального закона от 01.07.2017 N 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".

⁷¹ См. часть 1 статьи 7 Федерального закона от 27 декабря 2002 года N 184-ФЗ "О техническом регулировании".

б) пункт «а» означает, что минимальные требования не могут быть никакими иными, как только универсальными, то есть, должны быть независимыми от условий расположения объектов;

3) второе положение делает невозможным минимальным требованиям безопасности быть два раза минимальными, или быть несколько раз минимальными: если есть минимальные требования, то они могут быть только один раз минимальными, а если один раз, то они должны быть одинаково минимальными как «для условий нестеснённой застройки», так и для «для условий стеснённой застройки»⁷².

Свидетельством неопровержимости этой логики является оговорка, присутствующая в процитированной выше норме: «...за исключением случаев, **если указанные требования напрямую влияют на безопасность зданий и сооружений...** ». Во-первых, согласно зафиксированным в № 184-ФЗ фундаментальным положениям не может быть никакой иной ситуации, кроме той, что требования законодательства о техническом регулировании должны именно «напрямую» (и никак иначе) влиять на безопасность зданий и сооружений. Во-вторых, фактически «исключая все без исключения случаи», указанная оговорка не оставляет никаких иных случаев (поскольку иных случаев просто не существует) для применения правовой новеллы – для того, чтобы принимались отдельные своды правил «в условиях стесненной городской застройки».

Наряду с тем, что этот вывод является результатом уже состоявшегося доказательства, можно дополнительно рассмотреть, чем в итоге неизбежно должны заканчиваться все возможных случаи гипотетического применения отдельного свода правил «в условиях стесненной городской застройки».

Гипотеза первая: предположим, что речь идёт о требованиях в отношении конструкций зданий. Такая гипотеза «не проходит», поскольку требования к конструкциям здания не могут зависеть от «стеснённости» - от удалённости-близости к зданию других зданий (кроме требования непричинения ущерба иным зданиям). Может быть зависимость от иных факторов размещения – сейсмика, особенности грунтов, но эти и подобные факторы не могут быть причислены к требованиям, определяемым «стеснённостью застройки».

Гипотеза вторая: предположим, что речь идёт об удалённости зданий от элементов линейной инженерно-технической инфраструктуры (трубопроводы, кабельные линии и т.д.). В таком случае требования предположительно могут определяться возможностью уменьшения этой удалённости благодаря особым конструктивным решениям. Но такая гипотеза также «не проходит», поскольку указанная особенность (возможность уменьшения показателей удалённости посредством особых конструктивных решений) является универсальной – не связанной с наличием, отсутствием «стеснённости застройки».

⁷² Здесь мы оставляем за скобками вопрос о наличии/отсутствии чётких формализованных критериев отделения первого вида условий от второго вида условий, точнее об отсутствии возможности и целесообразности такие критерии установить, а также об игнорировании в указанном Федеральном законе от 01.07.2017 N 141-ФЗ формальной необходимости такое разграничение предъявить.

Гипотеза третья: предположим, что речь идёт об удалённости зданий друг от друга по требованиям инсоляции. В этом случае ситуация раздваивается:

- ситуация первая: вводится уменьшенная удалённость вновь возводимых зданий друг от друга по требованиям инсоляции. Такая гипотеза также «не проходит»: не может возникнуть правового оправдания для того, чтобы по требованиям инсоляции в одних случаях новые здания отстояли бы друг от друга ближе, чем в других случаях. Со стороны логики права эта ситуация разрешается просто: если не выполняются указанные требования, то вопреки им здания вообще не могут быть размещены – должны изыскиваться иные земельные участки для размещения здания согласно универсальным (не ситуативным) требованиям инсоляции. Если всё же предположительно устанавливается новый минимальный показатель, значение которого меньше ранее установленного, то возникает два минимальных показателя, второй из которых (с большим значением) должен быть упразднён. То есть, теряется смысл установление особого показателя применительно к «стеснённым условиям», поскольку появление такого показателя в силу логики права упраздняет его в качестве ситуативного и опять превращает в универсальное, на все случаи распространяемое требования;

- ситуация вторая: уменьшенная удалённость вновь возводимого здания по отношению к существующему зданию, созданному задолго до возникновения намерения возвести новое здание. В этом случае введение более жёстких требований инсоляции означало бы признание того, что «закон имеет обратную силу», что невозможно.

Неизбежно должен быть принят тот вывод, что рассмотрением всех гипотетически возможных случаев дополнительно к уже представленному выше доказательству подтверждено, что со стороны общей логики и логики права отсутствуют какие-либо «неучтённые» возможности для создания и применения отдельных сводов правил «в условиях стесненной городской застройки».

Таким образом, процитированная норма формально противоречит принципам законодательства о техническом регулировании, а в содержательном отношении является ущербной.

Вопрос (2.4) о том, является ли оправданным предложение, согласно которому все без исключения требования безопасности, которые надлежит выполнять при различных видах градостроительного проектирования, должны содержаться в сводном виде в одном документе?⁷³

Со стороны логики и рациональной технологии градостроительного проектирования нет возможности предъявить обоснованные возражения тому, чтобы все без исключения требования всех видов такого проектирования в части требований безопасности были бы собраны в едином своде правил. Возражения отсутствуют, но имеются препятствия двух видов – законодательные и технологические. Насколько они преодолимы?

⁷³ С этой темой связан ответ на вопрос 2.1.

Препятствия законодательные. Чтобы указанное объединение состоялось, требуется соответствующим требованиям к проектированию быть устанавливаемым в рамках одного вида законодательства – законодательства о техническом регулировании. Здесь имеются прямо противоположные трактовки одной и той же нормы. Речь идёт о части 4 статьи 1 Федерального закона от 27.12.2002 N 184-ФЗ "О техническом регулировании"⁷⁴. Смысл этой нормы таков, что все процессы, связанные с проектированием, строительством, эксплуатацией зданий, сооружений, являются предметом исключительно законодательства о техническом регулировании. Фактически устанавливается приоритет законодательства о техническом регулировании над другими видами законодательства, в том числе над санитарно-эпидемиологическим, экологическим законодательством в случаях регулирования проектирования и строительства. На практике же (по факту ранее сложившегося положения дел и вопреки базовым нормам № 184-ФЗ) утвердилось противоположное толкование, согласно которому требования к процессам проектирования, строительства, эксплуатации не являются исключительным предметом законодательства о техническом регулировании и могут быть урегулированы иными видами законодательства. Тем не менее, первая трактовка и с формальной стороны, и по существу является верной. Этот вывод подтверждается также и частью 2 статьи 4 № 184-ФЗ⁷⁵. То есть, можно считать, что со стороны этого Федерального закона не только нет препятствий для того, чтобы все без исключения требования безопасности для всех видов градостроительного проектирования были бы собраны в едином своде правил, но и фактически предполагается именно такое объединение.

Препятствия технические. Они определяются представлением о том, что сводный СП о градостроительном проектировании, якобы, не имеет своего предмета, поскольку первоисточники всех его положений, якобы, будут располагаться в СП, посвящённым различным видам объектов, а СП, который не имеет своего предмета регулирования как бы не имеет права на существование. На это следует возразить следующими положениями. Во-первых, есть область регулирования, абсолютно необходимая в системе градостроительного проектирования, но не представленная в полной мере в СП объектных. Это требования безопасности, определяемые в виде минимальных размеров земельных участков применительно к различным видам объектов⁷⁶. Во-вторых, СП по вопросам градостроительного проектирования имеет по своей сути не отраслевой, но принципиально комплексный предмет регулирования, то есть этот СП вообще не обязан иметь «свой особый предмет регулирования», понимаемый в терминах объектного регулирования. В-третьих, строго говоря, ни один СП не может не быть межотраслевым – не может не содержать ссылок на первоисточники норм, содержащихся в иных СП.

⁷⁴ Часть 4 статьи 1 N 184-ФЗ «Настоящий Федеральный закон **не регулирует** отношения, связанные с разработкой, принятием, применением и исполнением санитарно-эпидемиологических требований, требований в области охраны окружающей среды ... **за исключением** случаев разработки, принятия, применения и исполнения таких требований к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства ...».

⁷⁵ Часть 2 статьи 4 № 181-ФЗ: «Положения федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, касающиеся сферы применения настоящего Федерального закона (в том числе прямо или косвенно предусматривающие осуществление контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов), применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону».

⁷⁶ См. вопрос (2.2).

Таким образом, нет ни законодательных, ни технологических препятствий для того, чтобы сформировать сводный СП по вопросам безопасности при выполнении всех видов градостроительного проектирования⁷⁷.

Вопросы (3) о нормировании посредством института градостроительных регламентов в составе правил землепользования и застройки

Вопрос (3.1) о неправомерной технологии замещения показателей одного института показателями другого института – показателей института градостроительных регламентов показателями института нормативов градостроительного проектирования⁷⁸

При рассмотрении вопроса 1.1 было доказано, что источником указанного замещения является неправомерное, противоречащее логике и федеральному законодательству нормирование посредством нормативов градостроительного проектирования (НГП) того, что НГП нормировать не могут, - нормирование частей объектов⁷⁹. Продолжение предпринятого анализа показывает, что существуют два вида технологий «замещающего нормирования»: 1) технологии одношаговые, когда вообще не применяются оправдания для неправомерного нормирования частей объектов посредством НГП⁸⁰; 2) технологии двух- и трёхшаговые, когда используются как бы оправдания для неправомерного нормирования посредством НГП частей объектов.

Рассмотрим пример второго вида трёхшаговой технологии – неправомерного нормирования посредством НГП частей объектов в виде мест хранения автомобилей (далее также - МХА) на нелинейных земельных участках (ЗУ), включая ЗУ многоквартирных домов⁸¹.

Первый шаг технологии «замещающего нормирования» - псевдо-узаконение объекта нормирования посредством НГП – включает следующие логикой предопределённые положения и действия:

⁷⁷ Таковым не является ныне действующий «СП 42.13330.2016 Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений».

⁷⁸ Данная тема связана с ответами на вопросы 1.1, 4.1, 4.6, 4.10, 5.4.

⁷⁹ Кроме нормирования улично-дорожной сети путём комбинаторики элементов, минимальные размеры которых определены показателями, имеющими статус технических регламентов безопасности, а также путём установления в составе НГП стандартов благоустройства УДС, иных территорий общего пользования. См. ответ на вопрос 3.1.

⁸⁰ См. пример, описанный при ответе на вопрос 1.1, - пример нормирования частей объектов в виде функционального профиля магазинов и их площади в составе первых этажей многоквартирных домов.

⁸¹ Приводимые далее положения основываются на результатах анализа двух актов: 1) Постановление Правительства Москвы от 25 января 2000 г. № 49 «Об утверждении норм и правил проектирования планировки и застройки Москвы МГСН 1.01-99» (в редакции от 23.12.2015 № 945-пп); 2) Постановление Правительства Москвы от 23.22.2015 № 945-ПП «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования в области транспорта, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения».

1) согласно федеральному законодательству посредством НПП можно нормировать: а) лишь то, что не располагается в границах принадлежащих частным лицам земельных участков (ЗУ), включая ЗУ многоквартирных домов (МКД), поскольку такое нормирование осуществляется посредством градостроительных регламентов в составе ПЗЗ; б) лишь то, что является объектами инфраструктуры («объектами регионального значения», «объектами муниципального значения»), которые располагаются, будут располагаться на земельных участках, как правило, находящихся в государственной, муниципальной собственности;

2) в целях «замещающего нормирования» и учитывая первое положение необходимо обеспечить, как минимум, квазиусловия для того, чтобы посредством НПП нормирование МХА на земельных участках многоквартирных домов было бы как-то оправдано;

3) в рамках «замещающего нормирования» условие, указанное в пункте 1а, как бы обеспечивается следующим образом. В случаях, когда речь идёт о земельных участках МКД, в соответствующих правовых актах понятие «земельный участок» не используется. Вместо этого понятия используются его замещения – квазиправовые понятия⁸². Это, как минимум, создаёт представление о том, что места хранения автомобилей располагаются не на земельных участках многоквартирных домов, а где-то ещё. Где? Ответ на этот вопрос даётся посредством выполнения условия 1б;

4) в рамках «замещающего нормирования» условие 1б как бы обеспечивается следующим способом: вводится особый вид парковок – «парковки вдоль внутриквартальных проездов»⁸³; вводится определение понятия «внутриквартальный проезд»⁸⁴. Согласно этому определению: а) не указано, что внутриквартальные проезды располагаются на земельных участках многоквартирных домов; б) указано, что внутриквартальные проезды с юридической точки зрения не принадлежат территориям общего пользования в виде улично-дорожной сети, поскольку они располагаются вне красных линий. Сопоставление пунктов а) и б) свидетельствует однозначным и неопровержимым образом, что внутриквартальным проездам негде располагаться, как только на земельных участках МКД. Однако, поскольку этот юридический факт не предъявлен открыто в определении, претендующим быть юридическим, то можно считать, что этого факта как бы и не существует. То есть, с помощью умолчания можно считать, что места хранения автомобилей вдоль внутриквартальных проездов не располагаются на земельных участках МКД – не являются частью этого вида объектов, а значит, являются как бы обособленными от МКД объектами, которые в силу предполагаемой обособленности-самостоятельности как бы могут нормироваться целиком посредством НПП. Таким образом, квазиправовыми методами решена задача превращения

⁸² Фрагменты из Постановления Правительства Москвы от 25 января 2000 г. № 49 (редакции от 23.12.2015 № 945-пп): «Участок - обособленная часть территории города конкретного функционального, строительного, ландшафтного назначения»; «5.4. Участок жилой, смешанной жилой застройки - территория, как правило, размером до 1 га, на которой размещается жилой дом (дома) с придомовой территорией. Границами территории участка являются границы землепользования».

⁸³ См. пункт 6.1.1.2 Постановления Правительства Москвы от 23.22.2015 № 945-ПП.

⁸⁴ См пункт 2.1.5 Постановления Правительства Москвы от 23.22.2015 № 945-ПП: «внутриквартальный проезд – проезжая часть территории квартала, вне красных линий, используемая как элемент внутриквартальной коммуникационной системы, связанной в свою очередь с улично-дорожной сетью (УДС). Предназначен для обслуживания застройки».

МХА на земельных участках многоквартирных домов в объект нормирования посредством НПП, соответственно произошло фактическое, но непропорциональное вытеснение института градостроительных регламентов в составе ПЗЗ из этой области нормирования. Поскольку указанная задача решена, то можно делать второй шаг – приступить к собственно нормированию посредством НПП.

Второй шаг технологии «замещающего нормирования» - собственно нормирование мест хранения автомобилей псевдоуниверсальным, не зональным способом.

Субъектов, конструирующих несистемные схемы управления, и здесь поджидает всё тот же вопрос: как нормировать? Ответ будет определяться выбором одного из альтернативных направлений методической развилки.

Первое направление развилки – нормировать оптимально. Это значит, нормировать адекватно – соответственно неизбежному морфологическому разнообразию города, когда показатели нормирования будут отвечать одновременно двум взаимосвязанным видам дифференциации: 1) по территориальным зонам и 2) по видам объектов, в различных территориальных зонах расположенных. Но этот оптимальный способ нормирования возможен только посредством ПЗЗ, и он уже отвергнут, поскольку непропорционально замещён нормированием посредством НПП.

Второе направление развилки. Выбора фактически не осталось: надо нормировать иначе, чем оптимально. Как? Видимо, надо максимально использовать оставшиеся минимальные возможности. Эти возможности сужены до уровня только нетерриториальной дифференциации показателей применительно к различным видам объектов. В указанных искусственно зауженных рамках по своему логичным может быть воспринят подход, согласно которому увязываются виды разрешённого использования (ВРИ) недвижимости со значениями показателя количества мест хранения автомобилей на определённое количество кв. метров суммарной площади зданий, эксплуатируемых согласно видам разрешённого использования недвижимости⁸⁵. Но на самом деле эта логичность мнимая, поскольку возникают коллизии правового характера, а именно: ВРИ заблаговременно устанавливаются формализованным образом не иначе, как только посредством ПЗЗ; ПЗЗ Москвы не содержат то, что надлежит установлению согласно федеральным законам⁸⁶; тем не менее, жизнь не останавливается по причине небрежения

⁸⁵ См. приложение 1 к постановлению Правительства Москвы от 23.22.2015 № 945-ПП «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования в области транспорта, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения».

Здесь необходимо обратить внимание на неизбежную неполноценность применяемой методики в рамках подхода, основанного на непропорциональном замещении нормативами градостроительного проектирования градостроительных регламентов в составе ПЗЗ, а именно: 1) вводится дифференциация количества мест хранения автомобилей применительно к различным видам использования недвижимости, что необходимо; 2) не вводится то, что необходимо – не вводится дифференциация в зависимости от расположения мест хранения автомобилей в плане города (очевидно, что один и тот же вид использования недвижимости нуждается в различном количестве мест хранения автомобилей в зависимости от территорий расположения соответствующих объектов). Указанный вид дифференциации и не может быть введён посредством НПП, в которых не предъявлены и не могут быть предъявлены различные территориальные зоны – принадлежность института градостроительного зонирования.

⁸⁶ См. Вопросы о правила 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>

федеральными законами и создания не обязательных противоречий – по причине отсутствия должного в соответствующих нормативных правовых актах и должна продолжаться. Как?

Здесь возникает неотвратимая необходимость быть третьему шагу – быть установлению и ВРИ, и показателей мест хранения автомобилей, установлению в режиме ручного управления.

Третий шаг технологии «замещающего нормирования» - собственно нормирование мест хранения автомобилей, добавление к псевдоуниверсальному, не зональному способу «точечно-пообъектного-мгновенного» способа.

В рамках заданных исходных условий неизбежно должен возникнуть способ определения мест хранения автомобилей, который может быть назван «точечно-пообъектным-мгновенным» способом. Неизбежность этого способа возникает потому, что универсальный способ, явленный на втором шаге формирования технологии «замещающего нормирования», не может использоваться на практике по банальной причине – в силу отсутствия на будущее время определяемых видов разрешённого использования недвижимости в составе ПЗЗ.

Дополнительный способ обречён быть «точечно-пообъектным»: когда фактически нет зонирования (несмотря на номинальное обозначение его наличие), его отсутствие должно восполняться индивидуальными решениями применительно к каждой точке городского пространства и к каждому проектируемому объекту⁸⁷. Дополнительный способ обречён быть «мгновенным», поскольку: 1) точно-пообъектные решения должны учитывать контекст окружения; 2) такой учёт может происходить только «мгновенно» - учёт только на данный момент существующей ситуации, поскольку будущей ситуации, гарантированной в правовом отношении, не существует (нет зонирования – нет будущего).

Парадокс-ловушка является итогом развёртывания «замещающего» нормирования: происходящее замещение градостроительных регламентов в составе ПЗЗ посредством нормативов градостроительного проектирования приводит неотвратимо к тому, что в итоге и сами НГП фактически упраздняются, поскольку их упразднение также предопределено законами саморазвёртывания «замещающего» нормирования - предопределено неизбежностью введения индивидуальных (не нормативных и не зональных) в ручном режиме формируемых показателей в отношении каждого объекта в каждый конкретный момент времени. Системность управления приносится в жертву боязни применения правовых методов градорегулирования.

⁸⁷ См. приложение 5 к постановлению Правительства Москвы от 23.22.2015 № 945-ПП «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования в области транспорта, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения».

*Вопрос (3.2) о необходимости и особенностях обеспечения связи между градостроительными регламентами правил землепользования и застройки и рамочными-балансовыми показателями генерального плана*⁸⁸

Согласно совокупному действию принципов построения логико-правовой модели градостроительного нормирования и, в частности, принципов полноты, чистоты и связности (взаимодополнительности) компонентов нормирования должна существовать связь градостроительных регламентов в составе ПЗЗ и рамочных-балансовых показателей генерального плана. Важно понять, в чём и как эта связь проявляется.

Первоначально должен быть раскрыт смысл нормы, согласно которой ПЗЗ подготавливаются «с учётом» положений генерального плана (ГП)⁸⁹. Чтобы дать чёткий ответ на вопрос о том, что это значит, надо первоначально разобраться с тем, что есть функциональное зонирование ГП и что есть градостроительное зонирование ПЗЗ по их содержанию и правовому статусу.

Что есть функциональное зонирование ГП?

Карта функционального зонирования ГП (вместе с положениями о территориальном планировании) показывает момент физического состояния города, который согласно воли коллективного планирующего субъекта должен наступить по прошествии длительного периода времени (через 15, 20, 30 лет) как достигнутую взаимную скоординированность двух компонентов: а) будущих объёмов застройки и б) будущих возможностей (объёмов/мощности) инфраструктуры, обеспечивающей существование-функционирование будущих объёмов застройки. Рационально организованное территориальное планирование требует, чтобы на карте функционального зонирования ГП и в положениях о территориальном планировании ГП (и в обосновывающих материалах к ГП) были указаны в параметрическом виде планируемые действия и их приоритетное распределение на территории города по созданию, развитию инфраструктуры, возможности которой (объём/мощность) должны обеспечивать суммарные объёмы застройки, достигаемые к соответствующим временным рубежам – к моменту завершения первой очереди реализации ГП, второй очереди и т.д.⁹⁰

Что есть градостроительное зонирование ПЗЗ?

Карта градостроительного зонирования ПЗЗ вместе с градостроительными регламентами показывает правовой режим использования земельных участков (ЗУ) как правовые гарантии их использования в соответствии с этими регламентами (в том смысле,

⁸⁸ Данная тема связана с ответами на вопросы 3.4, 4.1, 4.6, 5.1.

⁸⁹ Согласно части 3 статьи 31 Градостроительного кодекса Российской Федерации «Подготовка проекта правил землепользования и застройки осуществляется с учётом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования...»

⁹⁰ С этой точки зрения деструктивными являются совершённые в 2011 году изменения Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которым были упразднены из генеральных планов распределённые по временным периодам мероприятия по их реализации. Более подробно об этом см. «Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования, изменённого Федеральным законом «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» от 20.03.2011 № 41-ФЗ»: <http://www.urbanomics.ru/node/4617>

что никто не может запретить использование ЗУ так, как это определено градостроительными регламентами) отныне (с момента вступления в силу ПЗЗ) и впредь – в неопределённо далёкое будущее (до тех пор, пока действуют ПЗЗ в соответствующей редакции). Однако, право использования ЗУ (a_1) не тождественно наличной технической возможности (a_2) реализовать это право в текущий момент времени. Например, гарантируемый с правовой точки зрения объём застройки требует определённого объёма инженерно-технических ресурсов - объёма, которого может и не быть в наличии с момента введения в действие ПЗЗ. Поэтому стоит объективная и неотвратимая задача, которая формулируется следующим образом: как рациональным образом при подготовке и применении ПЗЗ синхронизировать во времени и скоординировать по объёмам a_1 и a_2 - ?

Ответ на вопрос «как» необходимым образом должен определяться особенностями соответствующих территорий и управленческими позициями по отношению к планируемым сценариям сохранения, модернизации, преобразований территорий, а также запланированными временными рубежами начала воздействий (либо «прямо сейчас», либо «не сейчас - позже») на соответствующие территории.

По результатам проведённого анализа, представленного в таблице 5, можно дать ответ на поставленный выше вопрос: *что означает подготовка ПЗЗ «с учётом» ГП?*

С позиции рационального, соответствующего правовым нормам градостроительного регулирования такая подготовка должна означать: перевод на правовой язык текущего времени (на язык имеющих в данный момент юридическую силу градостроительных регламентов) первоначально определённых ГП в отношении некоторого отдалённого будущего балансов между будущими объёмами застройки и будущими объёмами (возможностями) инфраструктуры.

Такой перевод можно выполнить не иначе, как только «с учётом», но никак не «в соответствии» с ГП, поскольку «соответствие» ПЗЗ ГП в определённых случаях неотвратимо будет деструктивным для города. При этом по объективным основаниям соотношение ПЗЗ и ГП может принимать диаметрально противоположные проявления: для различных территорий эти документы могут визуальным и параметрическим «почти совпадать», либо «кардинально отличаться» друг от друга, но не противоречить друг другу ни формально, ни по существу. Как ни странно может показаться, именно наличие таких противоположных проявлений как раз и является свидетельством рационально построенных ПЗЗ, обеспечивающих процесс последовательного проведения в жизнь эффективной градостроительной политики в городе.

Для наглядности подтверждения этого универсального правила (правила ситуативного сочетания возможностей быть ГП и ПЗЗ «тождественными и нетождественными») представлены типологические случаи в пояснениях таблицы 6.

В контексте рассмотренного вопроса предлагается разобраться также и в следующей ситуации:

1) имеется генеральный план, в котором применительно к территориям жилого назначения определено увеличение по сравнению с существующим положением объёмов жилой застройки на 10, 20, 40 процентов⁹¹;

2) имеются ПЗЗ, где полностью игнорируется предусмотренный в генеральном плане рост объёмов застройки – фиксируется отсутствие роста застройки, закрепляется существующее положение как бы в неизменном виде⁹²;

3) спрашивается: имеет ли место противоречие указанного ПЗЗ части 3 статьи 31 Градостроительного кодекса РФ, где сказано: *«Подготовка проекта правил землепользования и застройки осуществляется с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования...»?* Состоялся ли учёт положений ГП в ПЗЗ?

Корректный ответ на поставленный вопрос предполагает необходимость фиксации вариантов учёта положений ГП в ПЗЗ – учёта, требуемого Федеральным законом. Обнаруживается, что имеется два возможных варианта.

Вариант 1: в градостроительных регламентах ПЗЗ определяются предельные параметры каждого многоквартирного дома (МКД), соответствующие фактическому состоянию каждого МКД⁹³ на момент принятия ПЗЗ, при этом в самих ПЗЗ не определяются условия для изменения таких параметров в сторону увеличения согласно ГП. Очевидно, что при таком варианте отсутствует учёт положений ГП, то есть имеет место противоречие части 3 статьи 31 ГрК РФ.

Вариант 2: в градостроительных регламентах ПЗЗ одновременно определяются две характеристики: а) основные виды разрешённого использования недвижимости в виде МКД с предельными параметрами, соответствующими их фактическому состоянию; б) условно разрешённые виды использования МКД с предельными параметрами, согласующимися с показателями, определёнными ГП, а условиями для получения разрешения на такие виды определяются либо факты наличия договоров комплексного развития соответствующих территорий, либо факты наличия иных юридически значимых обязательств у соответствующих субъектов по созданию объектов инфраструктуры, обеспечивающих функционирование приращённых объёмов застройки. Очевидно, что в отличие от первого варианта при втором варианте учтены положения ГП, то есть соблюдено требование части 3 статьи 31 ГрК РФ – обеспечена преемственная связь между документами градостроительного проектирования и, соответственно, обеспечены содержательные и правовые условия для упорядоченного развития города⁹⁴.

⁹¹ см.: С.Л.Москалик «Связь правовых ограничений на превышение плотности застройки с эффективностью системы градостроительного регулирования (анализ на примере документов градостроительного проектирования в городе Москве)». Магистерская диссертация, Высшая школа урбанистики, М., 2015.

⁹² См. Э.К.Трутнев. Вопросы о правилах землепользования и застройки в городе Москве:

<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>

⁹³ В данном месте мы не обсуждаем вопрос о правомерности такого установления. Об этом см. предшествующую сноску.

⁹⁴ Если же такая связь не установлена, то фактически имеет место разрыв между предшествующими и последующими решениями – разрыв, который необходимо преодолеть, и такое преодоление обеспечивается

*Вопрос (3.3) об ошибках в определении статуса и содержания градостроительных регламентов, а также об адекватном определении полноте их состава*⁹⁵

Рассмотрение данного вопроса должно привести нас к пониманию того, в чём заключается правовой статус градостроительных регламентов (1), и насколько полным может и должен быть состав градостроительных регламентов (2).

О правовом статусе института градостроительных регламентов и ошибках в его определении

Очевидно, что на формирование системы градостроительного нормирования воздействуют законодательные определения его институтов (компонентов). Предлагается оценить такое воздействие на институт градостроительных регламентов по трём аспектам: 1) ошибки в определении понятия «градостроительные регламенты»; 2) противоправное понуждение федеральным законом к отказу от применения института градостроительного зонирования - от установления предельных параметров разрешённого строительства; 3) противоправное понуждение федеральным законом к тому, чтобы документация по планировке территории не соответствовала правилам землепользования и застройки⁹⁶.

Первый аспект проблемы: ошибки в определении понятия «градостроительные регламенты».

Смысл определения понятия «градостроительный регламент» состоит в том, что такой регламент является основой правового режима использования земельных участков⁹⁷, и этот правовой режим включает три компонента: 1) виды разрешённого использования земельных участков; 2) предельные параметры разрешённого строительства и 3) ограничения использования земельных участков⁹⁸. До некоторого времени справедливо считалось, что в этом определении нет ничего забытого, и нет ничего лишнего. Однако, в формальном отношении ситуация изменилась с принятием Федерального закона от 3 июля 2016 г. N 373-ФЗ "О внесении изменений в

созданием дополнительных квазиправовых документов (не обязательных при сохранении системного управления). Более подробно об этом см.: Э.К.Трутнев. Вопросы технологии замещения посредством «закона о реновации» правовых методов на квазиправовые методы градорегулирования:

[https://urban.hse.ru/data/2017/08/14/1174402466/%D0%93%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%B3%20%D0%B2%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B5%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20\(07%2008%2017\).pdf](https://urban.hse.ru/data/2017/08/14/1174402466/%D0%93%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%B3%20%D0%B2%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B5%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20(07%2008%2017).pdf)

⁹⁵ С данной темой связаны ответы на вопросы 3.4, 3.5, 5.1.

⁹⁶ Предлагаемый далее анализ основан на следующих текстах: 1) Трутнев Э.К. Анализ закона о комплексном развитии территорий № 373-ФЗ. Журнал «Имущественные отношения в Российской Федерации» №№ 6, 7 (189, 190) 2017; 2) «Вопросы о содержании № 373-ФЗ – «закона о комплексном развитии территорий», размещённом на сайте: <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>

⁹⁷ 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».

⁹⁸ См. пункт 9 статьи 1 ГрК РФ в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 3 июля 2016 г. N 373-ФЗ.

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" (далее - № 373-ФЗ). Посредством № 373-ФЗ заявляется нечто 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. Необходимо разобраться: 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 соблюдение 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 сверхлогики, ради которой потребовалось пренебречь элементарной логикой? Такое предположение имеет право на существование, поскольку подкрепляется свидетельством – ещё одной новеллой № 373-ФЗ. Итак, предполагаемая сверхлогика Законодателя являет себя реальностью в последовательности следующих положений: 1) ошибочный «довесок» к градостроительным регламентам в виде расчётных показателей как бы превращает расчётные показатели в обязанности выполнения для застройщиков (подобно обязательному для соблюдения правовому режиму использования земельных участков), применяя 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 градостроительного плана земельного участка – ГПЗУ⁹⁹; 3) в состав требований ГПЗУ № 373-ФЗ предусмотрительно ввёл указанные расчётные показатели¹⁰⁰ – ввёл ещё одну противоречащую логике права новеллу¹⁰¹. То есть, первая ошибка (неверное изменение понятия «градостроительный

⁹⁹ См. пункт 2 части 6 статьи 55 ГрК РФ.

¹⁰⁰ См. пункт 8 части 3 статьи 57.3 ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ.

¹⁰¹ 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

регламент») является полезной, поскольку эта ошибка 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) 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.

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

Второй аспект проблемы: понуждение 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»¹⁰².

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

информация как раз и представлена расчётными показателями, которые вопреки правовой логике введены в ГПЗУ посредством ещё одной новеллы № 373-ФЗ.

¹⁰² 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**».

земельных участках¹⁰³. 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. ниже третий аспект проблемы).

Таким образом, № 373-ФЗ, не имея возможности окончательно упразднить институт градостроительного зонирования, то есть упразднить номинально¹⁰⁴, обеспечивает условия для его упразднения фактически, в том числе понуждая органы местного самоуправления к отказу от применения этого института.

Третий аспект проблемы: понуждение федеральным законом к тому, чтобы документация по планировке территории (ДПТ) не соответствовала правилам землепользования 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 ПЗЗ¹⁰⁵;

2) далее, посредством части 13.1 статьи 46 ГрК РФ определяется, что основанием для отклонения ДПТ является несоответствие требованиям части 10 статьи 45 ГрК РФ¹⁰⁶, 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

¹⁰³ См. пункт 6 части 1 статьи 34 ГрК РФ.

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ 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 ...».

¹⁰⁶ 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».

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 противоразные 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 противоразное утверждение ДПТ, не 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.

Насколько полным может, должен быть состав градостроительных регламентов

Принципы построения логико-правовой модели градостроительного нормирования (см. раздел 1 настоящего текста) «работают» на практике и могут работать ещё более эффективно. В этом можно убедиться на примере решения вопроса о достаточной полноте состава градостроительных регламентов.

Условием для достижения полноты перечня видов показателей, применяемых в рамках соответствующего института градостроительного нормирования, является соблюдение принципа «чистоты» - принципа недопущения вторжений показателей одного института в область показателей другого института¹⁰⁷. В наглядном виде иллюстрация этого принципа представлена в таблице 3.

При соблюдении принципа «чистоты» обеспечивается полнота состава видов показателей соответствующих институтов нормирования – обеспечивается всё необходимое и достаточное, в частности, применительно к институту градостроительных регламентов (см. виды показателей, обозначенные в таблицах 2 и 3 буквами ж, з, и ...

¹⁰⁷ См. ответы на вопросы 1.1, 3.1, 4.1.

о¹⁰⁸). Можно сказать так, что существует правовая возможность нормировать все без исключения виды показателей, необходимость в нормировании которых могла бы возникнуть в рамках именно этого института. Например, это относится к правовым возможностям регулирования: разнообразных параметров в отношении фасадов зданий¹⁰⁹; поэтажного распределения видов использования недвижимости в многофункциональных зданиях и особенностей их оборудования вплоть до регулирования пределов распространения и бесконфликтной встроенности в городскую среду таких непростых в правовом отношении объектов как апартаменты¹¹⁰.

Следует также указать на то, что институт градостроительного зонирования обладает рядом ещё не использованных в отечественной практике правовых инструментов, расширяющих арсенал воздействия на совершенствование качества среды и улучшение условий проживания в городе¹¹¹.

Вопрос (3.4) о том, какими ныне не используемыми инструментами градостроительного зонирования может решаться проблема недопущения деградации качества проживания, возникающая в результате строительства жилья, не обеспеченного инфраструктурой в объёмах, определённых нормативами градостроительного проектирования¹¹²

¹⁰⁸ **Ж** – предельные (минимальные и, или максимальные) размеры земельных участков: площадь в кв. метрах, в метрах длина границ ЗУ – фронтальной, боковой.

Предельные параметры разрешённого строительства, реконструкции на земельных участках соответствующих территориальных зон:

З - предельный процент застройки ЗУ (в процентах доля суммарной площади проекций на плоскость всех построек на земельном участке к его площади);

И – предельная высота (минимальная и, или максимальная) объектов (в метрах и, или в количестве этажей);

Й – предельное значение (минимальное и, или максимальное) коэффициента застройки ЗУ в пределах соответствующих территориальных зон: отношение суммарной площади пола всех этажей (площадь в контурах внешних стен) всех объектов на земельном участке к его площади;

К – минимальные отступы построек от границ земельных участков;

Л – предельное количество (минимальное и, или максимальное) машиномест (м/м) на земельных участках соответствующих территориальных зон применительно к соотв. видам объектов. Могут определяться как: процент от площади ЗУ (с переводом в количество м/м); количество м/м, приходящихся на определённое количество кв. метров здания, квартир (в случаях с многоквартирными домами), работающих в здании определённого вида;

М – минимальный процент площади земельных участков соответствующих территориальных зон, подлежащих озеленению;

Н – предельные параметры, регламентирующие внешний вид зданий: установление, либо неустановление запретов на устройство некоторых видов оборудования на фасадах зданий, обращённых на территории общего пользования; размеры и пропорции элементов фасадов (оконных и дверных проёмов); параметры, регламентирующие цветовое оформление фасадов и применяемые материалы, скаты кровель и проч.;

О – предельные размеры (минимальные и, или максимальные) кварталов для различных территориальных зон (площадь в гектарах, в метрах длина, ширина).

¹⁰⁹ См.: 1) перечень параметров, обозначенных буквой **Н** в таблицах 2 и 3; 2) Трутнев Э.К. Городская среда: воздействие правовых норм на повышение качества. Институт экономики города, 2014.

¹¹⁰ См. Трутнев Э.К. Качество городской среды и право // Городской альманах: вып. 5. М.: Институт экономики города, 2012.

¹¹¹ См. вопрос (3.4) о координации объёмов возводимой застройки с объёмами, возможностями её инфраструктурного обеспечения, вопрос (3.5) о регулировании предельных размеров кварталов применительно к различным территориальным зонам.

¹¹² Данная тема связана с ответами на вопросы 1.3, 3.2, 4.2, 5.1, 5.3.

Градостроительное нормирование не для себя существует, но для обеспечения адекватного градостроительного проектирования, направленного на улучшение качества проживания граждан, или, по меньшей мере, на недопущение ухудшения такого качества. Однако, не редкими являются примеры, когда такое качество ухудшается при строительстве новых кварталов многоквартирных домов, не обеспеченных должным уровнем инфраструктурного обслуживания в соответствии с нормативами градостроительного проектирования. Спрашивается, почему так происходит? Если градостроительное нормирование не для себя существует, то есть ли его вина в возникновении указанных деструктивных ситуаций? Есть. Состоит эта вина в том, что инструменты градостроительного нормирования и, соответственно, градостроительного проектирования развёрнуты не в полную силу и, в частности, инструменты градостроительного зонирования. Оказывается, что существуют возможности посредством дополнительного развёртывания правового потенциала этих инструментов предотвращать возникновение указанных негативных ситуаций и перенаправлять развитие процессов строительного освоения территорий в позитивное русло. Поставленный вопрос связан с решением задачи правового обеспечения последовательного процесса застройки различных кварталов в едином архитектурно-планировочном ключе – застройки, осуществляемой различными правообладателями земельных участков в различное время. Правовой алгоритм решения этой задачи основан на использовании института условно разрешенных видов использования земельных участков и внесения соответствующих изменений в ПЗЗ.

Последовательность в рассматриваемом случае означает создание правовыми методами такой ситуации, когда в соответствующих чётко определённых случаях права начинать освоение некоторых земельных участков (в том числе равных по размерам будущим кварталам застройки) не существуют исходно с момента утверждения градостроительных регламентов в составе ПЗЗ, но возникают с момента создания соответствующих условий, например, с момента получения (либо правообладателем данного земельного участка, либо иным правообладателем) разрешения на строительство детского сада, либо школы в соседнем квартале, либо с момента получения разрешения на ввод в эксплуатацию инфраструктурных объектов, построенных в соседнем квартале.

Обеспечить правовыми методами решение указанной задачи можно в рамках института условно разрешённых видов использования земельных участков – посредством получения разрешений на соответствующие виды использования земельных участков при наличии некоторых условий. Однако, в федеральном законодательстве данный институт остаётся не развёрнутым в полную силу, а для такого развёртывания в инициативном порядке на муниципальном уровне отсутствует запрет со стороны федерального законодательства¹¹³. Поэтому потребуется обеспечить внесение изменений в ПЗЗ с определением следующих положений:

¹¹³ Напомним, что законодательство о градостроительной деятельности относится к административному законодательству, которое является предметом совместного ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Это значит, что при отсутствии соответствующих положений на уровне федерального законодательства допускается эти положения урегулировать посредством регионального законодательства или муниципальными нормативными правовыми актами, не входя в противоречие с положениями федерального законодательства. См. об этом .

1) в месте расположения соответствующего проекта освоения, преобразования территории устанавливаются территориальные зоны с:

а) «неконкурентными для застройки» основными видами разрешённого использования земельных участков, например, виды рекреационного использования без застройки, либо виды сельскохозяйственного использования без застройки (наличие таких видов будет сдерживать строительство, которое могло бы осуществляться «раньше положенного времени» – ранее того момента, когда будут созданы необходимые и достаточные инфраструктурные условия для соответствующего строительства);

б) условно разрешёнными видами использования земельных участков, связанными с созданием будущей застройки, например, со строительством многоквартирных домов с определёнными параметрами;

2) условно разрешённые виды использования соответствующих земельных участков, связанные с будущей застройкой определяются таким образом, чтобы разрешение для таких видов могло бы выдаваться только при возникновении соответствующих условий, например, при возникновении правовых гарантий предстоящего строительства детского сада, иных инфраструктурных объектов.

Указанный правовой механизм позволяет поступательно развиваться городу без того, чтобы происходила его деструкция посредством строительства, когда строится жильё, не обеспеченное инфраструктурой, - когда фактически происходит деградация городской среды, несмотря на возрастание объёмов строительства, или даже благодаря такому росту.

Вопрос (3.5) о наличии правовой возможности и особенностях регламентирования посредством правил землепользования и застройки предельных размеров кварталов для различных территориальных зон¹¹⁴

На высказанное при обсуждении вопроса (3.3) утверждение о том, что в рамках института градостроительного зонирования есть возможность устанавливать всё необходимое и достаточное в части регламентирующих показателей из области действия этого института, может возникнуть возражение, состоящее в том, что важный вид показателей - предельные размеры кварталов - не устанавливается посредством этого института. Это возражение является ошибочным, или правильным лишь в малой части, поскольку: 1) формально градостроительные регламенты могут определять предельные размеры земельных участков, но не кварталов; однако, в соответствующих случаях земельный участок может быть тождественным кварталу; 2) кроме того, согласно пункту 6 части 3 статьи 30 ГрК РФ посредством ПЗЗ могут регулироваться «иные вопросы землепользования и застройки», а это значит, что также и вопросы установления предельных размеров кварталов.

вопрос (2) в книге: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности. М.: Издательство «Экзамен», 2008, - 525 с., а также: <http://www.urbanomics.ru/node/7882>

¹¹⁴ Данная тема связана с ответами на вопросы 1.3, 3.3, 5.1.

Почему это важно? Потому, что отсутствие какого-либо вида показателей в арсенале средств градостроительного нормирования прерывает преемственные связи в цепочке документов градостроительного проектирования, лишает их необходимой реализационной силы. Содержание этой связи в данном случае раскрыто при ответе на вопрос (1.3). Кроме того, указанным способом можно целенаправленно обеспечивать правовые условия для формирования такой планировочной структуры города, которая в наибольшей степени отвечает особенностям и направлениям его развития¹¹⁵.

Вопросы (4) об институте нормативов градостроительного проектирования

Вопрос (4.1) о причинах возникновения, способах сохранения и преодоления модели «замещающего» нормирования посредством нормативов градостроительного проектирования¹¹⁶

Содержание и особенности указанной в названии вопроса модели, её противоречивость и неполнота раскрыты при формулировании ответов на вопросы 1.1 и 3.1. Теперь следует продвинуться дальше посредством дополнительного анализа - необходимо:

- 1) сопоставить указанную модель с логико-правовой моделью градостроительного нормирования;
- 2) уяснить причины возникновения и сохранения модели «замещающего» нормирования посредством нормативов градостроительного проектирования;
- 3) понять, как может разрешиться конфликт между двумя альтернативными моделями.

Сопоставление модели «замещающего» нормирования посредством нормативов градостроительного проектирования с логико-правовой моделью градостроительного нормирования. Назовём первую модель «моделью А»¹¹⁷, вторую модель – «моделью Б»¹¹⁸. Сопоставление будем проводить с учётом:

¹¹⁵ См. Э.К.Трутнев. Вопросы о планировочной структуре: правовые аспекты: [https://urban.hse.ru/data/2017/10/10/1159402884/%D0%92%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%8B%20%D0%BE%20%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%87%D0%BD%D0%BE%D0%B9%20%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B5%20%D0%B3%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%B0%20\(05%2010%2017\).pdf](https://urban.hse.ru/data/2017/10/10/1159402884/%D0%92%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%8B%20%D0%BE%20%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%87%D0%BD%D0%BE%D0%B9%20%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B5%20%D0%B3%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%B0%20(05%2010%2017).pdf)

¹¹⁶ С данной темой связаны ответы на вопросы 1.1, 3.1, 3.2.

¹¹⁷ В качестве «модели А» принята модель, определяемая следующими нормативными правовыми актами: 1) Постановление Правительства Москвы от 23.12.2015 № 945-ПП «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования в области транспорта, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения»; 2) Постановление Правительства Москвы от 25 января 2000 г. № 49 «Об утверждении норм и правил проектирования планировки и застройки Москвы МГСН 1.01-99» (в последней редакции от 23.12.2015 № 945-пп); 3) Постановление Правительства Москвы от 28.03.2017 N 120-ПП (с изм. от 12.10.2017) "Об утверждении правил землепользования и застройки города Москвы".

¹¹⁸ В качестве «модели Б» принята модель, определяемая таблицами 1-3 настоящего текста.

- четырёх институтов (компонентов) градостроительного нормирования: а) нормативы градостроительного проектирования (НГП); б) градостроительные регламенты в составе правил землепользования и застройки (ПЗЗ); в) технические регламенты безопасности; г) рамочные-балансовые показатели генерального плана;

- трёх признаков: а) наличие/отсутствие нормирования частей объектов; б) наличие/отсутствие показателей, дифференцированных по различным территориям; в) наличие/отсутствие связи между рамочными-балансовыми показателями генерального плана и градостроительными регламентами в составе ПЗЗ.

Результаты сопоставления моделей представлены в таблице 4 и сводятся к следующим главным положениям:

1) модели А и Б являются диаметрально противоположными друг другу;

2) противоположность моделей А и Б состоит в том, что:

- в модели А не применяется нормирование посредством градостроительных регламентов в составе ПЗЗ, несмотря на номинальное наличие ПЗЗ;

- в модели А нормирование посредством градостроительных регламентов заменено нормированием посредством НГП – заменено неполно, с образованием областей, выведенных из нормирования, но требующих нормирования;

3) в отличие от модели Б, модель А представляет систему нормирования не полную, а значит, отвлечённую, не отражающую существующую и планируемую реальность, поскольку в модели А:

- либо отсутствует, либо чрезмерно обобщённо-унифицированно без картографической фиксации (то есть, неадекватно) представлена территориальная дифференциация обеспеченности застройки инфраструктурой и её доступности для населения;

- вторжение нормативами градостроительного проектирования в «занятую» область регулирования посредством градостроительных регламентов не доводится и не может быть доведено до полного завершения – отсутствует территориальная дифференциация показателей в отношении частей объектов, показателей, распределённых по территориальным зонам (отсутствует, поскольку невозможно быть территориальным зонам в составе института НГП)¹¹⁹;

4) модель А демонстрирует противоречия федеральным законам в части:

- недопустимости нормировать посредством НГП части объектов¹²⁰;

- небрежения к формальному, закреплённому соответствующими документами установлению связи между рамочными-балансовыми показателями генерального плана и

¹¹⁹ См., например, ответ на вопрос (3.1), где говорится о неизбежной неполноте модели А – о неизбежном отсутствии в этой модели дифференциации показателей количества парковочных мест для разных видов использования недвижимости в зависимости от расположения объектов недвижимости в плане города.

¹²⁰ См. ответы на вопросы 1.1, 1.3.

градостроительными регламентами в составе ПЗЗ – отсутствия связи, негативно влияющего на формирование рациональной системы градостроительного нормирования¹²¹.

Причины возникновения и сохранения модели «замещающего» нормирования посредством нормативов градостроительного проектирования. Модели А предопределено было:

- возникнуть как неизбежному следствию состоявшегося сто лет назад упразднения в России института частных правообладателей недвижимости – упразднения необходимости установления формализованных прав использования объектов недвижимости – их правового режима, необходимости установления того, что ныне называется градостроительными регламентами в составе ПЗЗ;

- многие десятилетия существовать в виде единственной модели градостроительного нормирования вплоть до начавшегося почти тридцать лет назад периода возобновления существования в России института частных правообладателей недвижимости;

- войти в противоречие с моделью Б – неизбежным следствием возобновления существования указанного института, развёртывания преобразований, в том числе в области федерального законодательства;

- почти три десятилетия существовать параллельно с альтернативной моделью Б так, чтобы субъекты власти, управляющие развитием города, в том числе посредством использования модели А, обеспечивали бы условия для сохранения модели А в практически неизменном виде, несмотря на проявления противоречий и нерациональности¹²²;

- войти в противоречие с федеральными законами и с логикой рационального градостроительного нормирования.

¹²¹ Свидетельством отсутствия такой связи является её замещение квазиправовым документом «комплексной схемой инженерного обеспечения», введённой несмотря на номинальное наличие генерального плана, который подобную схему должен в себе содержать в силу требований логики и технологии. См. об этом: Э.К.Трутнев. Вопросы технологии замещения посредством «закона о реновации» правовых методов на квазиправовые методы градостроительного регулирования: [https://urban.hse.ru/data/2017/08/14/1174402466/%D0%93%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%B3%20%D0%B2%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B5%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20\(07%2008%2017\).pdf](https://urban.hse.ru/data/2017/08/14/1174402466/%D0%93%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%B3%20%D0%B2%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B5%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20(07%2008%2017).pdf)

¹²² Способы обеспечения условий для существования и применения модели А в неизменном виде состояли и состоят в следующем: 1) сохранение независимого от института градостроительного зонирования института «предварительного существования мест размещения объектов строительства» вплоть до 01.03.2015 года; 2) период отсутствия зафиксированных в федеральном законе формально обязательных предельных сроков для принятия ПЗЗ - до 2005 года; 3) постоянное продление крайнего срока для принятия ПЗЗ с 01.01.2010 года до 01.07.2017 года; 4) создание таких псевдоправовых условий, когда ничего не меняется и после наступления крайнего срока для принятия ПЗЗ – см. Э.К.Трутнев. Деструкция города строительством. К постановке неопознанной проблемы – исследовательской, законотворческой, управленческой // Городские исследования и практики. № 2, 2016.; 5) принятие ПЗЗ, которые противоречат федеральным законам – не являются институтом градостроительного зонирования – см. Э.К.Трутнев. Вопросы о ПЗЗ 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>

О том, как может разрешиться конфликт между двумя альтернативными моделями. Факт наличия противоречий между нормативными правовыми актами, утверждающими возможность существования модели А, и федеральными законами существует¹²³. Эта коллизия должна быть разрешена: указанные противоречия недопустимы, должны быть упразднены. Как? На то имеется псевдоправовой способ и правовые способы.

Псевдоправовой способ: необходимо создать условия для того, чтобы умалчивались факты существования указанных противоречий и, или распространялись уверения в мнимом отсутствии доказательств наличия противоречий. Такой способ не гарантирует спокойствия, поскольку явное в логике всё же обречено стать явным также и в жизни рано или поздно. Но поскольку речь идёт не о правде, но о том, чтобы её осознание отодвинуть на возможно более поздний срок, то псевдоправовой способ может оказаться вполне приемлемым для обеспечения той практики, в которой заинтересованы субъекты, создавшие указанные противоречия¹²⁴.

У правовых способов есть две развилки.

Развилка первая: противоречия с федеральными законами и с логикой упраздняются путём обеспечения перехода от модели А к модели Б.

Развилка вторая: упраздняются противоречия путём их формального узаконения – путём принятия эксклюзивного федерального закона, приспособленного к случаю, который воспринят как исключительный – выходящий из общего ряда. В этом федеральном законе потребуется указать, что институт градостроительного зонирования на соответствующей территории не применяется¹²⁵. Потребуется также оценить соотношение выгод и потерь от упразднения универсального института градостроительного зонирования, а также заблаговременно выявить субъектов, приобретающих выгоды и приобретающих потери от такого упразднения. Выбор в пользу эксклюзивного закона не сможет, однако, упразднить неизменные аргументы логики в отношении «отложенной» перспективы - того, что на самом деле существует рациональное градостроительное нормирование и им предопределённая рациональная, эффективно функционирующая система градорегулирования.

¹²³ См. предшествующую сноску.

¹²⁴ В практике утвердились в качестве приобретённого опыта, на который можно положиться, «работающие» примеры применения указанного псевдоправового способа: 1) нарушение федеральных законов путём неправомерного взимания платы за изменение одного вида разрешённого использования недвижимости на другой вид (см.: http://www.urbanecconomics.ru/sites/default/files/4010_import.pdf); 2) псевдоправовой способ принятия ПЗЗ, противоречащих базовым нормам о градостроительном (территориальном) зонировании, содержащимся в Земельном и Градостроительном кодексах РФ (см.: <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>).

¹²⁵ Подобно тому, как этот институт был упразднён на территории города Сочи и территории Сколково: 1) Федеральный закон от 1 декабря 2007 года N 310-ФЗ "Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"; 2) Федеральный закон от 28.09.2010 N 244-ФЗ "Об инновационном центре "Сколково".

Вопрос (4.2) о том, являются ли нормативы градостроительного проектирования обязательствами публичной власти перед населением по обеспечению достижения к соответствующим срокам значений этих нормативов?¹²⁶

Устройство нормативов градостроительного проектирования (НГП) определяется законами логики, которые вскрывают сущность таких нормативов, несмотря на имеющиеся умолчания, недоговорённости и ошибки законодательства. Если попытаться раскрыть эти законы, то обнаружатся следующие несубъективные положения:

1) НГП утверждает публичная власть – утверждает нечто, относящееся к инфраструктурным объектам, вопросы создания и обеспечения функционирования которых входят в круг её полномочий;

2) сам по себе факт утверждения публичной властью НГП содержит внутри себя некий «генетический код» - ряд понуждающих к исполнению позиций-следствий – означает следующее:

а) публичное предъявление в виде соответствующих показателей разницы между тем, что существует сейчас и тем, что запланировано на будущее, которое обозначено соответствующими сроками;

б) указанное предъявление разницы состояний и сроков преодоления такой разницы означает не что иное, как обязательства публичной власти обеспечить создание соответствующих инфраструктурных объектов с тем, чтобы поднять уровень обслуживания населения и обеспечения ресурсами застройки до обозначенных в НГП показателей-рубежей¹²⁷;

3) в самом факте утверждения публичной властью НГП содержатся в неразвёрнутом виде не только её обязательства, но и требования к технологии выполнения обязательств, а именно:

а) требование предъявить этапы, содержание и объёмы (в том числе и в финансовом измерении) действий по снижению величины разницы, упразднению разницы между фактическим положением дел и запланированным состоянием согласно обязательствам власти;

¹²⁶ С данной темой связаны ответы на вопросы 3.4, 4.10, 5.4.

¹²⁷ Не предъявление в НГП разницы между существующим и будущим состоянием города, а также сроков преодоления такой разницы превращает НГП в декларативный, не обязательный к исполнению документ. Пример: в пунктах 3.2.1 – 3.2.4 Постановление Правительства Москвы от 23.22.2015 № 945-ПП «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования в области транспорта, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения» указаны показатели плотности улично-дорожной сети на перспективу. Однако, отсутствуют аналогичные показатели существующего положения, соответственно: отсутствует указание разницы между запланированным и существующим состоянием, не предъявлены объёмы задач и не предъявлены обязательства относительно того, когда планируется эту разницу преодолеть. То есть, отсутствие указанных положений автоматически превращает НГП в декларативный документ, за выполнение которого власть никакой ответственности не несёт. По этому поводу см. также ответ на вопрос 4.10.

б) требование не допускать действий, которые увеличивали бы указанную разницу и, или блокировали бы действия, определённые пунктом «а»¹²⁸;

в) «а» и «б» означает, что НПП не могут быть «выдуманы из головы» - сформированы без моделирования, предъявления и выбора после сопоставительных оценок лучших решений, соотнесённых с локальными приоритетами и соответствующими периодами действий;

г) «а», «б» и «в» означает, что подготовка НПП не может происходить отвлечённо и автономно – вне зависимости от процесса подготовки и утверждения генерального плана, то есть адекватные реальности и ориентированные на воплощение в жизнь НПП не могут предшествовать подготовке генерального плана, а это значит, что они не могут заблаговременно (до утверждения генерального плана) утверждаться представительным органом местной власти, поскольку адекватные, в контексте генерального плана подготовленные НПП являются по своей сути реализационным документом, то есть документом, который должен приниматься и последовательно выполняться не представительным, но исполнительным органом власти.

Таким образом, «логическая судьба» НПП исходно предопределена. Однако, действующее законодательство не подчиняется этой неупразднимой логике, поэтому оно должно быть изменено во имя обеспечения эффективности управления развитием городов и территорий¹²⁹.

*Вопрос (4.3) о том, должны ли значения нормативов градостроительного проектирования дифференцироваться по территории города, или нет*¹³⁰

Очевидно, что нормативы градостроительного проектирования (НПП) должны содействовать улучшению условий проживания в части инфраструктурного обеспечения города. Условием для того, чтобы такое содействие состоялось, является соответствие НПП морфологии города. Что это значит?

Город не может не быть дифференцированным в пространстве, поскольку: в городе не может не быть центра и, соответственно, периферии, а также промежуточных между центром и периферией территорий; чем ближе к центру, тем выше плотность застройки и плотность улично-дорожной сети, тем меньше размеры кварталов; обычно возрастание плотности застройки связано с возрастанием плотности населения и уменьшением удалённости до объектов инфраструктурного обслуживания. Указанными фактами не исчерпываются закономерности морфологического устройства города, но и этих фактов достаточно для утверждения того постулата, что НПП должны быть дифференцированными – должны быть разными применительно к различным территориям города. Как такая дифференциация должна быть обеспечена?

¹²⁸ См. ответ на вопрос 5.3.

¹²⁹ См. раздел 3 настоящего текста.

¹³⁰ С этой темой связаны ответы на вопросы 4.10, 5.3, 5.4.

Очевидно, что не абстрактно-отвлечённым способом, но только посредством моделирования организации пространства города в процессе подготовки генерального плана¹³¹. Представленные аргументы, а также свидетельства практики относительно увязки показателей НГП с функциональными зонами генерального плана¹³² ставят под сомнение правильность произведённых в 2014 году в Градостроительном кодексе РФ изменений, согласно которым НГП должны: 1) предшествовать подготовке генерального плана и направлять его разработку, а не быть результатом такой разработки¹³³; 2) подготавливаться в качестве отдельного документа, утверждаемого представительным органом власти, но не исполнительным органом власти, призванным обеспечивать реализацию генерального плана в части налаживания систем инфраструктурного обслуживания населения и обеспечения застройки¹³⁴.

Вопрос (4.4) о том, каким органом публичной власти - представительным, или исполнительным - должны утверждаться НГП¹³⁵

Обоснованный ответ на этот вопрос заранее предопределён выбором наиболее рациональных ответов на два предшествующих вопроса.

Вопрос первый: должны ли НГП (1) заблаговременно назначаться априори – без картографического моделирования, отвлечённым способом, либо (2) быть результатом моделирования и выбора рациональных решений в процессе подготовки документов территориального планирования – решений, дифференцированных по различным, неодинаковым территориям города. Аргументы в пользу второго варианта ответа представлены при формулировании ответа на вопрос 4.3. Это означает, что наиболее адекватным решением является предъявление показателей, аналогичных показателям НГП, в самом генеральном плане, который утверждается представительным органом местного самоуправления¹³⁶.

Вопрос второй: должны ли НГП (1) иметь статус деклараций публичной власти о намерениях – деклараций, не влекущих ответственности за их неисполнение, либо, напротив, (2) быть обязательствами публичной власти – обязательствами, в отношении которых установлены (а) сроки исполнения, (б) показатели финансового обеспечения, (в) ответственные за неисполнение. Аргументы в пользу второго варианта ответа представлены при формулировании ответа на вопрос 4.2.

¹³¹ См. Трутнев Э.К. Азбука градостроительного нормирования. М.: Институт экономики города, 2013; Генеральный план Перми. Утверждён решением Пермской городской Думы от 17.12.2010, № 205.

¹³² См., например, пункт 1.2.1 «Нормативов градостроительного проектирования Санкт-Петербурга», утвержденных постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 11.04.2017 № 257.

¹³³ См. часть 5 статьи 29.4 новой главы 3.1 ГрК РФ, где говорится о том, что местные нормативы градостроительного проектирования подготавливаются с учётом разных обстоятельств и документов, кроме генеральных планов.

¹³⁴ См. ответы на вопросы 4.10, 5.3.

¹³⁵ С данной темой связаны ответы на вопросы 4.2, 4.3, 4.10.

¹³⁶ Строго говоря, таких показателей и не может не быть в генеральном плане, поскольку их отсутствие создаёт фактическое отсутствие самого генерального плана, даже несмотря на его возможное номинальное наличие.

По совокупности аргументов не субъективного характера получается, что наиболее адекватным является такое положение дел, когда на основании генерального плана собственно НГП утверждаются не представительным, но исполнительным органом местного самоуправления как документ, направленный на реализацию ранее принятых представительным органом власти решений. В этом отношении нормы ГрК РФ должны быть изменены.

Вопрос (4.5) о целесообразности наличия и особенностях соотношений двух уровней НГП – регионального и местного, а также о федеральных нормативах градостроительного проектирования¹³⁷

В этом вопросе содержится два вопроса.

Вопрос первый: насколько необходимо с «верхнего» регионального уровня унифицировать, то есть выравнивать (доводя до некоторого среднего уровня) значения показателей региональных НГП для различных поселений в пределах региона? Унификация для одних поселений (городов) будет означать «сверху назначенное» уменьшение значений показателей по отношению к желаемым значениям, для других поселений (городов) – увеличение «сверху назначенных» значений показателей по сравнению с реальными возможностями достичь завышенные показатели в разумные сроки, опираясь на местные возможности. Фактически имеются два различных аспекта, которые не должны смешиваться: 1) оправданная дифференциация показателей местных НГП внутри региона, адекватно отражающая разнообразие локальных территорий; 2) оправданное стремление региональной власти ускорить процесс достижения отстающими поселениями некоторого усреднённого для региона уровня благополучного проживания населения.

Вопрос второй обнаружился «сам собой». Получается, что за утверждением необходимости быть региональным НГП фактически кроется неартикулированная необходимость для регионов оказывать финансовое содействие отстающим поселениям достигать приемлемого уровня обеспеченности инфраструктурой в приемлемые сроки. То есть речь должна идти не столько о региональных НГП, сколько о региональных программах содействия развитию отстающим поселениям.

Аналогичное отношение возникает применительно к, так называемым, федеральным НГП. Здесь также имеется два аспекта. Подобно региональным НГП речь должна идти не о федеральных НГП, но о федеральных программах содействия развитию отстающим регионам. Имеется необходимость планировать создание, например, высокоспециализированных медицинских центров с использованием средств федерального бюджета. Но такой вид планирования по своей природе не является «нормативным», а сугубо «ситуативным». Для этого не требуется создавать федеральные НГП, но требуется принимать и реализовывать соответствующие программы, основанные на результатах аналитических проработок.

¹³⁷ С этой темой связан ответ на вопрос 4.10.

*Вопрос (4.6) о том, является ли рациональным положение, согласно которому НПП могут приниматься не целиком, но частями – применительно к отдельным аспектам регулирования, например, в отношении транспортной инфраструктуры?*¹³⁸

Суть НПП заключается в том, что это показатели «парных связей» между (1) объектами обслуживаемыми (явленными через территории, здания и население постоянное и временное) и (2) объектами обслуживающими – предоставляющими услуги социальной инфраструктуры, транспортной инфраструктуры, ресурсы инженерно-технической инфраструктуры. Эти парные связи обобщённо можно назвать так: «жильё – социальная инфраструктура», «жильё – транспортная инфраструктура», «жильё – инженерно-техническая инфраструктура». То есть речь идёт главным образом о балансах между жильём и различными видами инфраструктуры. Очевидно, что с позиции управления устойчивым развитием города должна быть обеспечена относительная устойчивость указанных балансов. Условием такой устойчивости является, прежде всего, относительная стабильность ключевого показателя в составе таких парных балансов – показателя застройки. Как эту стабильность обеспечить? Только так, чтобы она была гарантирована в правовом отношении. А это возможно только одним способом – посредством представленных в составе ПЗЗ градостроительных регламентов, определяющих правовой режим использования земельных участков. Что должно происходить, если такое гарантирование не предъявлено в ПЗЗ при том, что НПП утверждены «частично», например, в части транспортной инфраструктуры¹³⁹? В силу понуждающей логики должно происходить и в действительности происходит следующее:

- одна сторона баланса (в виде юридически значимых показателей в отношении застройки) отсутствует, а значит, и другая сторона баланса не может быть предъявлена юридически надёжным способом;

- например, полнота нормирования транспортной инфраструктуры предполагает, среди прочего, нормирование в отношении многоуровневых стоянок¹⁴⁰, но нормировать эти показатели невозможно при отсутствии юридически значимых показателей в отношении распределения объёмов застройки;

- вот почему указанные показатели транспортной инфраструктуры должны отсутствовать и отсутствуют в «частичных» НПП. Их закономерное отсутствие указывает на отсутствие, либо на ненадёжность уже внутренних балансов среди иных показателей

¹³⁸ С этой темой связаны ответы на вопросы 3.1, 3.2.

¹³⁹ Такая ситуация имеет место в Москве, где:

1) приняты ПЗЗ, которые противоречат федеральным законам в части неверной трактовки института градостроительного зонирования, не содержат градостроительных регламентов – правовых режимов будущего использования земельных участков в составе территориальных зон расположения многоквартирных домов (см.: <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>);

2) приняты «частичные» НПП – принято Постановление Правительства Москвы от 23.22.2015 № 945-ПП «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования в области транспорта, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения».

¹⁴⁰ См. показатель, обозначенный буквой «с» в таблицах 2 и 3.

самой транспортной инфраструктуры, фактически указывает на мнимость показателей, которые обречены быть разбалансированными по причине непредставленности основных компонентов нормирования.

В итоге складывается следующая объективная и универсальная ситуация – на все случаи распространяемая:

- гипотетически «частичные» НГП могли бы применяться при обязательном условии наличия юридически значимых показателей в отношении застройки – показателей, которым «негде располагаться», как только в ПЗЗ в виде градостроительных регламентов¹⁴¹;

- если указанные юридически значимые показатели имеются в наличии, то имеются и основания для того, чтобы выстраивать все взаимосогласованные балансы, касающиеся всех видов инфраструктур, то есть теряет смысл первоначальное намерение утверждать «частичные» НГП;

- если же указанные юридически значимые показатели отсутствуют, то «частичные» НГП обречены быть лишёнными фундамента – обречены быть мнимыми, либо даже деструктивными¹⁴².

Вопрос (4.7) об идеологии и принципах нормирования мест хранения автомобилей в городе¹⁴³

Распространённой является позиция, согласно которой нормирование мест хранения автомобилей (МХА) должно осуществляться, «исходя из уровня насыщения легковыми автомобилями»¹⁴⁴. То есть, как бы по умолчанию предписывается городу обязанность «принять в себя» неограниченно большое количество автомобилей по мере его возрастания в результате приобретения населением. Фактически существует и реализуется подход, логика которого не артикулирована, но состоит в следующем:

1) безоговорочный приоритет отдаётся как бы естественному процессу последовательного и безграничного нарастания количества автомобилей в городе. При этом игнорируется тот объективный факт, что пространство города имеет пределы;

2) одновременно задействован ряд умолчаний:

¹⁴¹ Не следует забывать о связи между ПЗЗ и генеральным планом, в котором должны содержаться указанные показатели, которые, однако, не могут быть юридически значимыми без их трансляции в ПЗЗ. Подробнее о соотношении ПЗЗ и ГП – см. ответ на вопрос 3.2.

¹⁴² См. об этом также ответы на вопросы 3.1 и 4.7.

¹⁴³ С этой темой связаны ответы на вопросы 1.3, 4.1, 4.6.

¹⁴⁴ См., например, пункт 5.2.207 НГП, утверждённых Постановлением Кабинет Министров Республики Татарстан от 27 декабря 2013 года № 1071 «Об утверждении республиканских нормативов градостроительного проектирования Республики Татарстан»: «В городских населенных пунктах должны быть предусмотрены территории для постоянного, временного хранения (парковки) и технического обслуживания легковых автомобилей всех категорий исходя из уровня насыщения легковыми автомобилями».

а) об отсутствии последствий для невыполняющей свои функции администрации города в случаях непредоставления необходимого количества мест для хранения автомобилей;

б) о фактическом допущении возможности заполнять автомобилями не предназначенные для них места, например, жилые дворы (такое допущение является неотвратимым следствием признания в НГП приоритета автомобилей над морфологией города при одновременном отсутствии ответственности за необеспечение необходимого количества МХА);

в) умолчание о фактическом отсутствии политики управления – политики реального соотношения между собой двух компонентов – предельных возможностей морфологии города и «беспредельного» наращивания количества автомобилей.

В НГП по умолчанию отвергнут фактически альтернативный подход, согласно которому:

1) приоритет должен отдаваться морфологии города – признанию его предельных пространственных возможностей, признанию приоритета качества городской среды, а с позиции обеспечения такого качества должны решаться иные вопросы, включая вторичные вопросы обеспечения МХА;

2) признание предельных пространственных возможностей города и приоритета качества городской среды является началом для выстраивания реальной политики регулирующего воздействия на процессы обеспечения владельцев автомобилей МХА.

При первом подходе происходит следующее. Проектируются и строятся объекты на многие десятки лет вперёд, но обеспеченность МХА принимается только на малую часть срока существования объектов (на 10-20 лет вперёд), по истечению которого обязательно возникнет ситуация нехватки МХА и невыполнения значения будущих нормативов, которые будут догонять, но никогда не догонят растущую обеспеченность автомобилями¹⁴⁵. Противоречие может быть разрешено только одним способом:

1) с позиции морфологических особенностей качества городской среды должен быть установлен объективный предел количества МХА. Обеспечить предоставление такого количества – это обязанность органов муниципальной власти;

2) предоставление дополнительного количества МХА сверх установленного объективного физического предела не должно рассматриваться как обязанность органов власти (это утверждение является в наибольшей степени очевидным для ранее сложившейся застройки, где гипотетическое увеличение количества МХА вслед за ростом автомобилизации будет равнозначным деструкции самой застройки, что, очевидно, должно рассматриваться как недопустимое действие). В этом случае органы

¹⁴⁵ В пункте 5.2.210 НГП, утверждённых Постановлением Кабинет Министров Республики Татарстан от 27 декабря 2013 года № 1071 указано, что: «Требуемое количество машино-мест в местах организованного хранения автотранспортных средств следует определять из расчета на 1000 жителей: для хранения легковых автомобилей в частной собственности - 293 на расчетный срок до 2015 года и 396 на расчетный срок до 2025 года...».

муниципальной власти обязаны выработать политику применения разнообразных мер по обеспечению условий хранения автомобилей и условий передвижения граждан в городе.

В контексте подготовки документации по планировке территории требуют особого рассмотрения вопросы обеспечения жилой застройки МХА. Необходимо сформулировать соответствующие принципы, которые относятся не только к документации по планировке территории, но и ко всей совокупности документов градостроительного проектирования и более того – к системе управления развитием города.

Принцип первый – принцип приоритета требований морфологии городского пространства (морфологии оптимальной с позиции обеспечения приемлемого качества городской среды) над представлениями о мнимой необходимости в императивном порядке размещать в пространстве города всю потребность в МХА по мере безграничного нарастания такой потребности.

Принцип второй – принцип экономного использования пространства или принцип максимального использования пространства (без ущерба его морфологии – качеству городской среды) для размещения МХА. При этом не может быть признано рациональным: 1) такое решение кварталов МКД, которое не предусматривает размещения на первом подземном уровне МКД мест хранения автомобилей; 2) такое размещение МХА, когда чрезмерно заполняются места, предназначенные для отдыха населения, например, набережные.

Принцип третий – принцип «компенсации», согласно которому после исчерпания возможностей применения принципа экономного использования пространства (второго принципа) должны предлагаться технические решения для размещения МХА в виде создания многоуровневых стоянок.

Принцип четвёртый – принцип «административного регулирования спроса»: при строгом соблюдении первого принципа и после исчерпания возможностей применения принципов 2 и 3 должны быть задействованы соответствующие административные меры, создающие такую ситуацию, когда содержание автомобиля становится обременительным – требует дополнительных финансовых затрат со стороны владельцев автомобилей.

Принцип пятый – принцип нового отношения к нормированию в части МХА в следующем отношении: 1) прогноз динамики уровня автомобилизации не должен механически превращаться в показатели нормативов градостроительного проектирования, а должен обеспечиваться другой подход, основанный на соблюдении того принципа, что сама морфология города должна определять свои пределы емкости для размещения МХА различных типов; 2) следовательно, при подготовке генерального плана (предложений по внесению в него изменения) должны подготавливаться пространственно-экономические модели организации отдельных частей территории города с учётом предельных возможностей размещения всех видов МХА.

В результате такого моделирования должна предлагаться система взаимосвязанных показателей: а) для градостроительных регламентов в составе ПЗЗ (для квартальной застройки); б) для МХА в составе УДС; в) для МХА в виде многоуровневых стоянок¹⁴⁶.

Вопрос (4.8) о проблемах планирования и регулирования посредством НПП инфраструктурного обеспечения застройки в связи с распространением апартаментов¹⁴⁷

Нормирование посредством НПП связано с прогнозированием, которое возможно выполнить только при наличии знания о характере парных связей между тем, что обслуживается (застройка), и тем, что обслуживает (инфраструктура, в частности инфраструктура социальная). Если в качестве обслуживаемой застройки выступает то, что называется апартаментами, то такое знание ныне ещё не приобретено. Можно ли его сформировать? Если да, то как? Можно следующим образом.

Во-первых, надо отделить «апартаменты вида А» от «апартаментов вида Б».

«Апартаменты вида А» - это то, что существует ныне, а именно: нежилые помещения, которые, будучи таковыми, в силу логики права не могут быть предназначенными для постоянного проживания, но в которых не запрещено временное пребывание людей при том, что не лимитируется продолжительность периода такого пребывания, - нежилые помещения, оборудованные всем необходимым для нелимитированного временного пребывания людей, размещаемые в зданиях, которые формально не являются многоквартирными домами (МКД) и могут располагаться «где угодно», в том числе вне территориальных зон жилого назначения и внутри санитарно-защитных зон.

«Апартаменты вида Б» - это то, чего ныне не существует и что могло бы быть создано как легализованные образования путём превращения в: жилые помещения, предназначенные для постоянного проживания, размещаемые в многофункциональных зданиях (которые не являются МКД) вне территориальных зон жилого назначения и вне санитарно-защитных зон.

Во-вторых, надо выработать позицию по отношению к «апартаментам вида А»: 1) надо сохранить формально нежилой статус таких помещений, которые размещаются в зданиях, не являющихся МКД, - помещений, для которых не устанавливается запрет на временное пребывание людей, продолжительность которого также не лимитируется; 2) надо установить запрет на размещение в санитарно-защитных зонах «апартаментов вида А» через установление соответствующих градостроительных регламентов¹⁴⁸; 3) в силу нежилого статуса указанных помещений у публичной власти не возникает обязательств перед временно находящимися в таких помещениях людей (не проживающих постоянно в

¹⁴⁶ См. ответ на вопрос 4.6 – случай, когда такая система показателей не предъявляется.

¹⁴⁷ Эта тема связана с ответами на вопросы 4.3, 4.10.

¹⁴⁸ См. Э.К.Трутнев. Сбалансированность города: правовые аспекты. Городской альманах: вып. 6 – Москва: Институт экономики города, 2014.

них) в части обеспечения социальной инфраструктурой согласно НГП (детскими садами, школами, поликлиниками).

В-третьих, позиция по отношению к «апартаментам вида Б»: 1) в силу их легализации в качестве помещений для постоянного проживания должны быть признаны обязательства публичной власти по их обеспечению социальной инфраструктурой (местами в детских садах, школах, поликлиниках); 2) должны быть определены способы указанного обеспечения, в качестве которых могут быть использованы возможности: а) «интегрального размещения» - включения социальных объектов, рассчитанных как на потребности жилых зон, так и на потребности территориальных зон расположения многофункциональных зданий; б) обособленного размещения социальных объектов внутри многофункциональных комплексов; в) дистанционного размещения социальных объектов по аналогии с функционированием интернатов.

Таким образом, поскольку неопределённость упраздняет нормирование, то степень неопределённости должна быть снижена посредством моделирования и мониторинга происходящих процессов для новой итерации – для уточнения первоначальных результатов моделирования. Поэтому нормирование не может быть свободным от моделирования. То есть, подтверждается положение о нерациональности «априорного нормирования», ныне заложенное в ГрК РФ¹⁴⁹.

Вопрос (4.9) о связи процесса подготовки НГП с определением локально дифференцированной типологии объектов социального обслуживания, отвечающей особенностям конкретного города¹⁵⁰

Что такое «локально дифференцированная типология объектов обслуживания»? Это то, что являет себя как объективная неизбежность в случае выстраивания непротиворечивой, то есть эффективной системы градостроительного нормирования. Происходит это «явление» следующим образом:

- город «обречён» быть дифференцированным – разнообразным, в том числе в отношении плотности территориального распределения застройки, населения;

- при более высокой плотности застройки сокращаются дистанции до объектов обслуживания и наоборот;

- если в отношении некоторой территории с соответствующей плотностью застройки зафиксировать некоторую дистанцию доступности, то «сразу» обнаружится тройственная замкнутая связь компонентов нормирования, а именно: 1) дистанция доступности определяет в её пределах объём потребности; 2) объём потребности определяет вместимость объекта обслуживания; 3) вместимость объекта обслуживания соотносится с дистанцией его доступности;

¹⁴⁹ См. вопрос 4.3.

¹⁵⁰ С данной темой связаны ответы на вопросы 4.3, 4.10.

- похвальное желание ради удобства жителей сократить дистанции доступности объектов обслуживания упирается в уменьшение объёма потребности и, соответственно, вместимости объектов, а малые объекты обслуживания требуют более значительных удельных затрат бюджета на их содержание, которые с некоторого порога окажутся экономически неподъёмными. Тогда потребуется увеличить дистанцию доступности (вопреки первоначальному благому желанию) – сделать ситуацию менее благоприятной для жителей, но более приемлемой по экономическим соображениям;

- то есть, согласно объективным обстоятельствам стоит неотвратимая задача выбора между оптимальностью морфологической и оптимальностью экономической, которые не тождественны друг другу;

- эта задача не может решаться никаким иным способом, как только соответствующим моделированием, соотнесённым с параметрическими особенностями каждого конкретного города;

- в результате такого моделирования появляется представление о размерах соответствующих объектов социального обслуживания применительно к различным территориям города. Это и есть то, что называется «локально дифференцированной типологией объектов обслуживания».

Таким образом, рационально организованный процесс подготовки НГП должен завершаться, среди прочего, формулированием заданий на выработку не абстрактно-универсальной, но конкретной, отвечающей специфике каждого города типологии объектов социального обслуживания.

Вопрос (4.10) о целесообразности усовершенствования института нормативов градостроительного проектирования в части порядка их подготовки, утверждения и применения¹⁵¹

Предложения об усовершенствовании чего-либо должны опираться на знание объективного положения дел. Применительно к институту НГП доказанными являются следующие положения об ошибках и нерациональности законодательного обеспечения этого института:

- нерациональность «априорного», отвлечённого от специфики территории нормирования, влекущего за собой деструктивные последствия, - нормирования, претендующего на отсутствующую возможность его осуществления до и помимо моделирования в рамках территориального планирования при подготовке генерального плана¹⁵²;

- отсутствие связи между НГП и ответственностью власти за их выполнение в соответствующие сроки¹⁵³;

¹⁵¹ С этой темой связаны ответы на вопросы 4.4, 5.2.

¹⁵² См. ответ на вопрос 4.3.

¹⁵³ См. ответ на вопрос 4.2.

- отсутствие положений о необходимости дифференциации НГП согласно функциональному зонированию генерального плана¹⁵⁴;
- нерациональность узаконения региональных нормативов градостроительного проектирования¹⁵⁵;
- нерациональность положения о возможности утверждения «частичных» НГП¹⁵⁶;
- отсутствие положений о связи между НГП и стандартами благоустройства улиц, иных территорий общего пользования¹⁵⁷;
- отсутствие положений о связи между НГП и локально дифференцированной типологией объектов социального обслуживания, отвечающей особенностям каждого конкретного города¹⁵⁸.

Указанные ошибочные и нерациональные положения, а также отсутствие положений, которые должны быть, определяют необходимость законодательного утверждения следующих основных позиций логико-правовой модели в отношении НГП:

1) общие показатели на перспективу в части инфраструктурного обеспечения застройки утверждаются в виде НГП, но не как самостоятельный документ, а как раздел в составе генерального плана и содержат:

- показатели обеспеченности и доступности (дифференцированные по территории) в отношении объектов инфраструктуры применительно к существующему положению и положению, планируемому на будущее;
- этапы преодоления разницы между показателями планируемыми и существующими, мероприятия и ресурсы, необходимые для достижения запланированных показателей-рубежей;

2) детализированные показатели в отношении определённых генеральным планом первого и последующих этапов достижения НГП утверждаются как отчёт о таком достижении – отчёт о последовательности преодоления разницы между запланированными в составе генерального плана показателями НГП и существующим положением.

Это означает, что принятие НГП отдельным документом должно быть упразднено и заменено их утверждением в составе генерального плана с последующим отслеживанием процесса достижения запланированных нормативов путём публичного предъявления периодически подготавливаемого комплексного плана реализации генерального плана.

¹⁵⁴ См. ответ на вопрос 4.3.

¹⁵⁵ См. ответ на вопрос 4.5.

¹⁵⁶ См. ответ на вопрос 4.6.

¹⁵⁷ См. ответ на вопрос 1.3.

¹⁵⁸ См. ответ на вопрос 4.9.

Вопросы (5) об институте нормирования в виде установления рамочных-балансовых показателей в генеральных планах

Вопрос (5.1) о содержании рамочных-балансовых показателей генеральных планов, необходимости и особенностях их перевода в градостроительные регламенты правил землепользования и застройки и в НПП¹⁵⁹

Градостроительное нормирование – это система в её исходном предназначении, поскольку:

- в силу логики градостроительное нормирование не может быть монолитным, то есть должно быть структурным¹⁶⁰, представленным компонентами – относительно самостоятельными и одновременно взаимосвязанными институтами, а именно: 1) техническими регламентами безопасности, 2) градостроительными регламентами, 3) нормативами градостроительного проектирования, 4) рамочно-балансовыми показателями генерального плана¹⁶¹;

- если допускается разрыв взаимосвязей между указанными институтами, а также институтом архитектурно-строительного проектирования, то фактически упраздняется система нормирования, что негативно отражается на процессах и результатах проектирования и строительства. Нормирование становится бессмысленным¹⁶².

Поэтому критически важно не допускать указанного разрыва – важно обеспечивать преемственную связь между компонентами градостроительного нормирования. Как обеспечить связь, например, между рамочно-балансовыми показателями генерального плана, градостроительными регламентами ПЗЗ и нормативами градостроительного проектирования?

Первоначально следует уточнить, что должны представлять собой рамочно-балансовые показатели генерального плана? Ответ на этот вопрос фактически уже дан тогда, когда была представлена таблица 2 логико-правовой модели градостроительного нормирования – таблица, в которой был зафиксирован исчерпывающий перечень видов

¹⁵⁹ С этой темой связаны ответы на вопросы 3.1, 3.2, 3.3, 4.10, 5.2.

¹⁶⁰ См. описание принципа «немонолитности» (структурности) в разделе 1 настоящего текста.

¹⁶¹ См. таблицы 1-3 логико-правовой модели градостроительного нормирования.

¹⁶² См. ответ на вопрос 3.2 в той части, где говорится о разрыве между показателями генерального плана и градостроительными регламентами ПЗЗ. Имеются примеры иного рода, когда допускается разрыв между показателями, возникающий «экзотическим» образом, а именно: 1) в НПП включаются некие показатели о процентном соотношении различных видов застройки на территории (показатели, которые и формально и по существу не подлежат включению в НПП); 2) в ПЗЗ эти показатели не включаются, поскольку должен быть, но не был произведён их перевод в показатели градостроительных регламентов; 3) поскольку в ПЗЗ отсутствуют эти показатели, то они и не представляются в градостроительных планах земельных участков и, соответственно, никак не воспроизводятся при подготовке проектной документации. То есть, указанные показатели как бы «повисают» в воздухе – в лучшем случае не участвуют в процессе проектирования и строительства. Этот пример определён пунктом 5.7 Постановления Правительства Москвы от 25 января 2000 г. № 49 «Об утверждении норм и правил проектирования планировки и застройки Москвы МГСН 1.01-99» (в последней редакции от 23.12.2015 № 945-пп).

указанных показателей¹⁶³. Важно подчеркнуть, что такого рода показатели: 1) невозможно выработать без использования параметрической модели города – без вариантного моделирования и выбора наилучших решений на основе соответствующих критериев-параметров; 2) определяют планируемое распределение масс застройки и населения по территории города¹⁶⁴.

Как следует обеспечивать перевод рамочно-балансовых показателей генерального плана в градостроительные регламенты ПЗЗ? Ответ на этот вопрос в развёрнутом виде представлен выше. Особенно важно обратить внимание на недопустимость того, чтобы эти показатели воспринимались как тождественные¹⁶⁵.

Как следует обеспечивать перевод рамочно-балансовых показателей генерального плана в нормативы градостроительного проектирования? Дело в том, что функциональное зонирование генерального плана имеет два проявления: 1) распределение масс застройки различных видов; 2) распределение зон обслуживания застройки, увязанных с сетью соответствующих объектов обслуживания. Последнее означает параметрическое определение парных связей между тем, что надлежит обслуживать, и тем, посредством чего надлежит предоставлять обслуживание. Это не что иное, как базис нормативов градостроительного проектирования. Поэтому специального перевода в данном случае не требуется: генеральный план в силу его предназначения и специфики фактически уже содержит в себе НГП¹⁶⁶.

*Вопрос (5.2) о причинах отсутствия возможности быть рациональным НГП без их предварительного моделирования при подготовке генерального плана, а также о необходимости быть этапам в подготовке и применении НГП - необходимости, возникающей как следствие обязательств власти обеспечить достижение нормативов к соответствующим временным рубежам*¹⁶⁷

Этот вопрос состоит из двух частей, на первую часть (относительно необходимости предварительного моделирования НГП) был дан ответ применительно к вопросам 4.3, 4.4, 4.10. На вторую часть также был дан ответ в том смысле, что: 1) невозможно НГП не иметь статуса обязательств публичной власти перед населением; 2) обязательства – это публичное предъявление величины разницы между тем, что есть сейчас, и что планируется иметь в будущем; 3) преодоление такой разницы требует выполнения соответствующих мероприятий с использованием бюджетных средств соответствующего

¹⁶³ Виды рамочно-балансовых показателей генерального плана обозначены в таблицах 2 и 3 буквами от «ч» до «я».

¹⁶⁴ Часто такое распределение противоправно предписывается НГП (см., например: Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 27 декабря 2013 года № 1071 (в редакции от 09.08.2016 N 547) «Об утверждении республиканских нормативов градостроительного проектирования Республики Татарстан»). Относительно параметрической модели и её использовании при территориальном планировании см., например: 1) Генеральный план города Перми, утверждён решением Пермской городской Думы от 17.12.2010 года № 205; 2) Трутнев Э.К. Городская среда: воздействие правовых норм на повышение качества. Институт экономики города, 2014.

¹⁶⁵ См. ответ на вопрос 3.2.

¹⁶⁶ См. ответ на вопрос 4.10.

¹⁶⁷ Эта тема связана с ответами на вопросы 4.3, 4.4, 4.10, 5.1.

размера в соответствующие сроки, то есть требует выполнения функций не представительного, но исполнительного органа власти (см. ответы на вопросы 4.2, 4.10, 5.1).

Вопрос (5.3) об инструментах недопущения принятия деструктивных решений - соблюдения запланированной в генеральном плане последовательности освоения и преобразования локальных территорий¹⁶⁸

Неизбежность возникновения данного вопроса predetermined следующими обстоятельствами:

- невозможно генеральному плану не быть документом долгосрочного планирования – генеральный план должен подготавливаться на предстоящие 15, 20, 30 лет;

- невозможно не быть разнонаправленным приоритетам в разные периоды времени в течение указанного длительного срока. Это, например, может означать следующее: 1) вначале город должен сосредоточить свои усилия и ресурсы на обустройстве, развитии уже застроенных территорий; 2) по прошествии времени после обустройства застроенных территорий город может переключиться на освоение дополнительных периферийных территорий. Если будет проигнорирована указанная последовательность (если на практике будет принята противоположная последовательность: сначала освоение периферии, а затем – возвращение на освоенные, застроенные территории), то не будет выполнено в должной мере ни первое, ни второе – фактически будет происходить деградация города посредством механистического наращивания объёмов строительства¹⁶⁹.

Как не допустить указанной деструкции? На то имеются соответствующие инструменты, в частности:

- фиксация в генеральном плане этапов его реализации и недопущения их нарушения посредством принятия периодически возобновляемого комплексного плана реализации генерального плана¹⁷⁰;

- рационально выверенный перевод рамочных-балансовых показателей генерального плана в градостроительные регламенты ПЗЗ¹⁷¹;

- использование института «условно разрешённых видов использования недвижимости», когда условиями для освоения новых территорий становится наличие соответствующих правовых гарантий относительно строительства объектов

¹⁶⁸ Эта тема связана с ответами на вопросы 3.2, 3.4, 4.2.

¹⁶⁹ См.: 1) Трутнев Э.К. Сбалансированность города: правовые аспекты. // «Имущественные отношения в РФ», № 9 (168), 2015; 2) Трутнев Э.К. Деструкция города строительством. К постановке неопознанной проблемы – исследовательской, законотворческой, управленческой // Городские исследования и практики. № 2, 2016. См.: https://usp.hse.ru/data/2017/01/09/1115438994/%D0%93%D0%B8%D0%9F_2016_02_small.pdf

¹⁷⁰ Есть основания считать деструктивными изменения ГрК РФ в указанной части (упразднение из генерального плана мероприятий по его реализации и проч.). См. Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования, изменённого Федеральным законом от 20.03.2011 № 41-ФЗ // Журнал «Имущественные отношения в Российской Федерации», 2011, № 8; см. также: <http://www.urbanomics.ru/node/4617>

¹⁷¹ См. ответ на вопрос 3.2.

инфраструктуры в соответствии с нормативами градостроительного проектирования, инкорпорированными в генеральный план¹⁷².

3. Предложения по совершенствованию правового обеспечения системы градостроительного нормирования

Теперь можно резюмировать – свести воедино и обобщить все предложения, которые возникли на пути произведённой оценки существующей ситуации посредством выработки ответов на актуальные вопросы градостроительного нормирования в Российской Федерации.

1. Необходимо дополнить статью 2 ГрК РФ об основных принципах законодательства о градостроительной деятельности новым принципом, согласно которому не допускается вторгаться в сферу регулирования какого-либо института градостроительного нормирования другим институтом, другими институтами градостроительного нормирования¹⁷³.

2. Необходимо уточнить формулировку пункта 1 статьи 11.9 Земельного кодекса РФ в том смысле, что минимальные размеры земельных участков, в силу логической необходимости предопределяемые требованиями безопасности, должны устанавливаться законодательством о техническом регулировании, а градостроительные регламенты должны устанавливать минимальные размеры земельных участков не менее тех, которые установлены законодательством о техническом регулировании, а далее – дифференцировать эти размеры в зависимости от специфики территориальных зон¹⁷⁴.

3. Необходимо подготовить и принять отдельный технический регламент в области безопасности градостроительного проектирования - технический регламент (свод правил) в объединённом виде содержащий все без исключения требования (в том числе требования в отношении санитарно-эпидемиологического благополучия населения, экологической безопасности и проч.), которые надлежит выполнять при подготовке документов территориального планирования, градостроительного зонирования, документации по планировке территорий¹⁷⁵. До принятия указанного документа надлежит внести изменения в «СП 42.13330.2016 Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений», упразднив из него положения, которые не имеют отношения к требованиям безопасности.

4. Необходимо внести изменения в ГрК РФ в отношении института нормативов градостроительного проектирования, упразднив ошибочные и нерациональные положения, ввести отсутствующие положений, которые в совокупности должны определить следующее: 1) общие показатели на перспективу в части инфраструктурного обеспечения застройки утверждаются представительным органом власти в виде НПП, но не как самостоятельный документ, а как раздел в составе генерального плана и содержат:

¹⁷² См. ответ на вопрос 3.4.

¹⁷³ См., например, ответы на вопросы 1.1, 3.1.

¹⁷⁴ См., например, ответы на вопросы 2.2 и 2.3.

¹⁷⁵ См. ответы на вопросы 2.1, 2.4.

показатели обеспеченности и доступности (дифференцированные по территории) в отношении объектов инфраструктуры применительно к существующему положению и положению, планируемому на будущее; этапы преодоления разницы между показателями планируемыми и существующими, мероприятия и ресурсы, необходимые для достижения запланированных показателей-рубежей; 2) детализированные показатели в отношении определённых генеральным планом первого и последующих этапов достижения НГП утверждаются как отчёт о таком достижении – отчёт исполнительного органа власти о последовательности преодоления разницы между запланированными в составе генерального плана показателями НГП и существующим положением¹⁷⁶.

5. Необходимо внести изменения в ГрК РФ, развернув содержание института условно разрешённых видов использования недвижимости таким образом, что условиями для освоения новых территорий может быть наличие соответствующих правовых гарантий относительно строительства объектов инфраструктуры в соответствии с нормативами градостроительного проектирования, инкорпорированными в генеральный план¹⁷⁷.

6. Необходимо внести изменения в ГрК РФ, исправив ошибки № 373-ФЗ в том смысле, что в состав градостроительных регламентов не могут входить нормативы градостроительного проектирования¹⁷⁸.

7. Необходимо привести в соответствие с фундаментальными принципами законодательства о техническом регулировании Федеральный закон, неправоммерно определивший возможность принятия отдельных сводов правил «в условиях стесненной городской застройки»¹⁷⁹.

¹⁷⁶ См. ответ на вопрос 4.10.

¹⁷⁷ См. ответы на вопросы 3.4, 5.3.

¹⁷⁸ См. ответ на вопрос 3.3.

¹⁷⁹ Речь идёт о статье 7 Федерального закона от 01.07.2017 N 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", посредством которой была введена новая статья 5.4 в Федеральном законе от 27 декабря 2002 года N 184-ФЗ "О техническом регулировании". См. ответ на вопрос 2.3.

Приложения - таблицы

Таблица 1. Логико-правовая модель градостроительного нормирования – основные положения

Таблица 2. Детализация логико-правовой модели градостроительного нормирования в части построения исчерпывающего перечня видов показателей, предназначенных для различных институтов градостроительного нормирования

Таблица 3. Детализация логико-правовой модели градостроительного нормирования в части демонстрации принципа непересечения и связности видов показателей, применяемых в рамках различных институтов градостроительного нормирования

Таблица 4. Сопоставление модели «замещающего» нормирования посредством нормативов градостроительного проектирования («модель А») с логико-правовой моделью градостроительного нормирования («модель Б»)

Таблица 5. Пояснения относительно видов и характеристик планируемых воздействий на территории и видов соотношений между существующим состоянием территорий (1) и их состоянием согласно ПЗЗ (2) и согласно ГП (3)

Таблица 6. Пояснения к вопросу о том, что такое «часть ГП, противоречащая ПЗЗ» и как эта часть предположительно могла бы возникнуть после принятия изменений в ПЗЗ

Логико-правовая модель градостроительного нормирования – основные положения¹⁸⁰

Примечания: 1) затенённые ячейки – указание на наличие соответствующего признака; 2) ячейки с толстым контуром – указание на то, что соответствующие градостроительные регламенты устанавливаются при соблюдении требований безопасности

А. Цели нормирования и виды нормирования (виды нормирования, предопределённые целями), а также краткие пояснения относительно особенностей видов нормирования и показателей нормирования	Б. Наименования институтов нормирования	В. Виды объектов нормирования ¹⁸¹ :				Г. При- меры ¹⁸²	Д. Правовой статус показателей нормирования:			Е. Документы для подготовки показателей нормирования:					Ж. Субъекты, утверждающие показатели нормирования:				
		V1 – все виды объектов; V2 – объекты не инфраструктурные; V3 – объекты инфраструктурные; V4 – «пары объектов» (соотнесение территорий застройки, объектов неинфраструктурных с объектами инфраструктурными-обслуживающими); V5 – объекты целиком; V6 – части объектов.		V1			V2		V3		V4		D1 – требования безопасности ¹⁸³ ; D2 – требования в виде правового режима - град. регламентов; D3 – обязательства власти в отн. инфраструктуры		E1 – своды правил безопасности; E2 – документы в отношении охраны памятников; E3 – генеральные планы в части балансовых показателей; E4 – ПЗЗ в части град. регл. с учётом E3; E5 – нормативы град. проект. с учётом E3		Ж1 – федер. органы исполнит. власти; Ж2 – исполн. орг. регион. власти, местного самоуправления; Ж3 – представит. органы местного самоуправления		
		V5	V6	V5	V6		V5	V6				E1	E2	E3	E4	E5	Ж1	Ж2	Ж3
A1. ЦЕЛЬ: НОРМИРОВАНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ. Цель универсальная, предусмотренная во всех случаях в виде требований:	Б.1.1. Институт технических регламентов безопасности (данный институт относится к видам нормирования A1.1, A1.2)¹⁸⁴																		
A1.1 – нормирование безопасности объектов независимо от контекста окружения: - требования к частям объектов																			
- требования к объектам целиком (в т.ч. со стороны их функциональной безопасности – минимальных размеров земельных участков - ЗУ)		П1		П1															
A1.2 - нормирование опасных объектов с учётом безопасности смежно расположенных																			
	Б.1.2. Институт требований по ограничению использования																		

¹⁸⁰ Не все положения данной таблицы соответствуют формальным положениям ныне действующего законодательства, поскольку последнее не всегда соответствует рациональным положениям логико-правовой модели градостроительного нормирования. Не включены в данную таблицу предложения по преобразованию института нормативов градостроительного проектирования. См. ответ на вопрос 4.10.

¹⁸¹ Обозначения П1, П2, ... П12 являются указаниями на примеры видов показателей, представленные в колонке Г.

¹⁸² Примеры видов показателей, которые применяются ныне в рамках различных институтов градостроительного нормирования и должны применяться согласно правовой логике функционирования этих институтов.

Примеры даются в соответствии с логикой модели – логикой, с которой не всегда согласуется с ныне действующим законодательством и нынешней практикой.

¹⁸³ Включая требования эстетической безопасности объектов культурного наследия.

¹⁸⁴ Определяется законодательством о техническом регулировании. Требования безопасности в виде значений соответствующих показателей устанавливаются либо техническими регламентами (принимаемыми также и в виде федеральных законов), либо сводами Правил – СП (принимаемыми на основе технических регламентов), либо и техническими регламентами, и СП.

объектов	<p>окружающих объектов с позиции эстетической охраны памятников¹⁸⁵ (институт относится к виду нормирования А1.3)¹⁸⁶</p>																			
- требования к частям объектов																				
- требования к объектам целиком (в т.ч. со стороны их функциональной безопасности – минимальных размеров ЗУ)																				
- требования в виде минимальных отступов					П2		П2			П2 ¹⁸⁸										
- требования в виде санитарно-защитных (СЗЗ) и иных подобных зон				П3	П3	П3	П3		П3 ¹⁸⁹											
А1.3 – нормирование безопасности объектов культурного наследия в части недопущения утраты их эстетических качеств в виде требований к смежно расположенным объектам																				
- требования к частям смежных объектов			П4		П4		П4		П4 ¹⁹⁰											
- требования к смежным объектам целиком		П4		П4		П4														
А2. ЦЕЛЬ: НОРМИРОВАНИЕ РАЦИОНАЛЬНОСТИ на основе и в соответствии с требованиями безопасности																				
А2.1. Нормирование рациональности организации застройки как требований с учётом контекста окружения в виде градостроительных регламентов правил землепользования и застройки – ПЗЗ (устанавливаются при	Б.2. Институт градостроительных регламентов как основы правового режима использования земельных участков и иных																			

¹⁸⁷ Минимальные размеры нелинейных ЗУ применительно к различным видам объектов, включая минимальные размеры ЗУ многоквартирных домов (МКД), определяемые как минимальное количество кв. метров площади ЗУ, которое должно приходиться на 1 кв. метр от суммарной общей площади МКД. Ныне этот вид показателей ошибочно не причисляется к требованиям безопасности, ошибочно включается в состав нормативов градостроительного проектирования – НГП. Более подробно об этом см. ответы на вопросы 2.2 и 2.3.

¹⁸⁵ Данное здесь наименование института не является формальным (не следует буквально определением законодательства), но отражает его сущность.

¹⁸⁶ Определяется законодательством об охране объектов культурного наследия (памятников).

¹⁸⁸ Очевидно, что минимальные отступы объектов (частей объектов) друг от друга определяются требованиями безопасности. Однако, вопреки этой очевидности распространены случаи, когда этот вид показателей представляется в НГП как их составная часть без указания на первоисточник – на технические регламенты безопасности.

¹⁸⁹ Данный пример указывает на проблему отсутствия сводных требований безопасности, подлежащих соблюдению при осуществлении всех видов градостроительного проектирования. См. ответ на вопрос 2.4.

¹⁹⁰ Отсутствует чёткая логика в законодательстве об охране объектов культурного наследия в отношении установления требований, адресуемых смежным объектам, которые не являются памятниками.

соблюдении требований безопасности – А1)	объектов недвижимости ¹⁹¹																			
А2.1.1 – зональные требования (действующие в пределах соответствующих территориальных зон) к частям объектов (например, отступы от границ ЗУ, количество мест хранения автомобилей на нелинейных ЗУ и проч.)																				
А2.1.2 – зональные требования (действующие в пределах соответствующих территориальных зон) в отношении объектов целиком (например, минимальные и, или максимальные размеры ЗУ ¹⁹⁴)																				
А2.2. Нормирование рациональности инфраструктурного обеспечения застройки посредством нормативов градостроительного проектирования (НГП) - определение обеспеченности объектов не инфраструктурных (территорий застройки) услугами, ресурсами со стороны объектов инфраструктуры – социальной, транспортной, инженерно-	Б.3. Институт нормативов градостроительного проектирования ¹⁹⁷																			

¹⁹¹ Определён Земельным и Градостроительным кодексами РФ. Устанавливаются в правилах землепользования и застройки (ПЗЗ). В градостроительных регламентах отображаются утверждённые в других документах ограничения (например, в виде СЗЗ, зон охраны объектов).

¹⁹² Кроме линейных объектов транспортной и инженерно-технической инфраструктуры.

¹⁹³ Имеются случаи, когда происходит замещение - когда количество мест хранения автомобилей на нелинейных ЗУ (в частности на ЗУ МКД) определяется не градостроительными регламентами, но показателями в составе НГП. См. ответ на вопрос 4.1.

¹⁹⁴ Содержащиеся в правилах землепользования и застройки градостроительные регламенты в части минимальных размеров земельных участков не могут быть меньше минимальных размеров земельных участков, определённых требованиями безопасности в соответствующих сводах правил (СП). То есть, в указанном случае значение данного параметра в ПЗЗ может быть равным, либо больше того значения, которое установлено в соответствующем СП.

¹⁹⁵ Кроме линейных объектов транспортной и инженерно-технической инфраструктуры.

¹⁹⁶ Имеются примеры «саморазвёртывающейся» последовательности ошибок и замещений, а именно: 1) определяемые требованиями безопасности минимальные размеры ЗУ не устанавливаются (пример в отношении ЗУ МКД); 2) размеры ЗУ (но не как минимальные требования безопасности) устанавливаются в НГП, что формально противоречит законодательству и неверно по существу; 3) минимальные и, или максимальные размеры ЗУ не устанавливаются в ПЗЗ, что деструктивно сказывается на застройке – ведёт к её хаотизации. См. ответы на вопросы 3.1, 3.3.

¹⁹⁷ Определён Градостроительным кодексом РФ. Нормативы градостроительного проектирования утверждаются как самостоятельные нормативные правовые акты по соответствующим процедурам органами региональной и, или местной власти

<p>рамочных условий для обеспечения рациональности видов А2.1 и А2.2 – для подготовки градостроительных регламентов в составе ПЗЗ и для подготовки нормативов градостроительного проектирования в части их территориальной дифференциации</p>	<p>балансовых показателей в составе положений генерального плана о функциональном зонировании²⁰³</p>																				
---	---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

²⁰⁴ Во-первых, наличие балансовых показателей в составе положений генерального плана о функциональном зонировании (показателей баланса между объемами планируемой застройки и этим объемам соответствующими возможностями инфраструктуры) является фактом законодательным (см. часть 4 статьи 23 ГрК РФ) и требованием рациональной практики. Во-вторых, технологически невозможно устанавливать градостроительные регламенты ПЗЗ и НГП без предваряющего-рамочного нормирования, осуществляемого в генеральном плане. Если же такое предваряющее-рамочное нормирование отсутствует, или если оно не предъявлено публично в статусе соответствующих обязательств публичной власти, то и ПЗЗ, и НГП обречены быть декларацией, но не инструментами градорегулирования. См. ответ на вопрос 5.1.

²⁰³ Данное здесь наименование института не является формальным (не следует буквально определениям законодательства), но отражает его фактическое наличие и сущность. Институт определен Градостроительным кодексом РФ (косвенно – через институт функционального зонирования).

Детализация логико-правовой модели градостроительного нормирования в части построения исчерпывающего перечня видов показателей²⁰⁵, предназначенных для различных институтов градостроительного нормирования

Институты градостроительного нормирования ²⁰⁶	Виды показателей: I – показатели-требования в виде требований технических регламентов безопасности, требований охраны объектов культурного наследия, требований правового режима использования земельных участков; II – показатели в виде обязательств власти относительно инфраструктурной обеспеченности застройки; III – показатели рамочные-балансовые для их последующего перевода из генерального плана в показатели правил землепользования и застройки и нормативы градостроительного проектирования	Для соответствующих случаев указания на номера вопросов, ответы на которые даются в разделе 2 настоящего текста
(Б.1.1) Институт технических регламентов безопасности	I – показатели-требования в виде требований технических регламентов безопасности, требований охраны объектов культурного наследия, требований правового режима использования земельных участков. Адресуются как частям объектов, так и объектам целиком, включая их земельные участки	Вопрос (1.1)
	I.1 – показатели-требования технических регламентов безопасности (представляются также и в сводах правил)	
	I.1.1(а) – показатели-требования относительно разрывов безопасности между объектами, в том числе в виде санитарно-защитных зон – СЗЗ	Вопрос (2.4)
	I.1.2(б) – показатели-требования размерности (в метрах) элементов объектов транспортной инфраструктуры (например, полос движения), уклонов (в процентах), радиусов поворотов в зависимости от классов объектов	Вопрос (1.3)
	I.1.3(в) – показатели-требования , безопасностью определяемые, в отношении минимальных размеров земельных участков для различных видов объектов: га, кв.м, количество кв.м площади ЗУ, приходящейся на 1 кв.м площади объекта, либо на 1 место для посетителей объекта	Вопросы (2.2), (2.3) (3.1)
	I.1.4(г) – показатели-требования , безопасностью определяемые, относительно минимального количества кв. метров площади пола здания, приходящейся на одного посетителя	Вопрос (2.2)
(Б.1.2) Институт требований по ограничению использования окружающих объектов с позиции эстетической - охраны памятников	I.2 – показатели-требования как ограничения , налагаемые на объекты-непамятники, расположенные в зонах охраны памятников	В данном тексте вопросы регулирования непамятников с позиции обеспечения эстетической безопасности памятников не рассматриваются ²⁰⁷
	I.2.1(д) – показатели-требования , адресуемые объектам-непамятникам относительно их максимальной высоты, измеряемой количеством метров, количеством этажей	
	I.2.2(е) – показатели-требования , адресуемые объектам-непамятникам относительно их внешнего вида	
(Б.2) Институт градостроительных	I.3 – показатели-требования как правовой режим использования земельных участков, представленный градостроительными регламентами в составе ПЗЗ, - предельные размеры земельных	Вопросы (2.2), (3.3)

²⁰⁵ В рамках предъявленных видов показателей может быть предпринята более глубокая дифференциация отдельных видов показателей на подвиды - дифференциация, которая, однако, не даст нам дополнительного не предусмотренного данной моделью содержания.

²⁰⁶ Буквенно-цифровые обозначения институтов соответствуют обозначениям таблицы 1.

²⁰⁷ См. об этом, например, вопрос (24) в книге: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности. М.: Издательство «Экзамен», 2008, - 525 с.; см. также: <http://www.urbanconomics.ru/node/7882>

регламентов как основы правового режима использования земельных участков и иных объектов недвижимости	участков, предельные параметры разрешённого строительства, реконструкции	
	I.3.1(ж) – предельные (минимальные и, или максимальные) размеры земельных участков: площадь в кв. метрах, в метрах длина границ ЗУ – фронтальной, боковой	Вопрос (3.3)
	I.3.2 – предельные параметры разрешённого строительства, реконструкции на земельных участках соответствующих территориальных зон	
	I.3.2.1(з) – предельный процент застройки ЗУ (в процентах доля суммарной площади проекций на плоскость всех построек на земельном участке к его площади)	
	I.3.2.2(и) – предельная высота (минимальная и, или максимальная) объектов (в метрах и, или в количестве этажей)	
	I.3.2.3(й) – предельное значение (минимальное и, или максимальное) коэффициента застройки ЗУ в пределах соответствующих территориальных зон: отношение суммарной площади пола всех этажей (площадь в контурах внешних стен) всех объектов на земельном участке к его площади	
	I.3.2.4(к) – минимальные отступы построек от границ земельных участков	Вопрос (3.3)
	I.3.2.5(л1) – предельное количество (минимальное и, или максимальное) машиномест (м/м) на земельных участках соответствующих территориальных зон применительно к соотв. видам объектов. Могут определяться как: процент от площади ЗУ (с переводом в количество м/м); количество м/м, приходящихся на определённое количество кв. метров здания, квартир (в случаях с многоквартирными домами), работающих в здании определённого вида	Вопросы (3.3), (4.1), (4.7)
	I.3.2.5(л2) – предельные значения поэтажного распределения площадей различного назначения в зданиях многофункциональных	Вопрос (4.8)
	I.3.2.6(м) – минимальный процент площади земельных участков соответствующих территориальных зон, подлежащих озеленению	
	I.3.2.7(н) – предельные параметры, регламентирующие внешний вид зданий: установление, либо неустановление запретов на устройство некоторых видов оборудования на фасадах зданий, обращённых на территории общего пользования; размеры и пропорции элементов фасадов (оконных и дверных проёмов); параметры, регламентирующие цветовое оформление фасадов и применяемые материалы, скаты кровель и проч.	Вопрос (3.3)
I.3.3(о) – предельные размеры (минимальные и, или максимальные) кварталов для различных территориальных зон (площадь в гектарах, в метрах длина, ширина)	Вопрос (3.5)	
(Б.3) Институт нормативов градостроительного проектирования	II – показатели в виде обязательств власти относительно инфраструктурного обеспечения застройки. Адресуются территориям застройки, совокупностям объектов и инфраструктурным объектам целиком, но не частям объектов	Вопросы (3.1), (4.1), (4.2)
	II.1 – показатели потребности застройки в инфраструктурном обеспечении – показатели, территориально дифференцированные	Вопросы (4.3), (5.1)
	II.1.1(п) – показатели на первый этап планируемого будущего в части потребности населения в услугах объектов социальной инфраструктуры: количество мест в соответствующих объектах (детских садах, школах, иных объектах) на 1000 человек постоянно проживающего населения	Вопрос (4.8)
	II.1.2(р) – показатели на первый этап планируемого будущего в части потребности населения в	

	ресурсах различных видов инженерно-технической инфраструктуры: удельное количество ресурса на единицу площади определённого вида территориальной зоны на единицу времени, иные показатели	
	П.1.3(с) – показатели на первый этап планируемого будущего в части потребности населения в услугах общественного транспорта: показатели провозной способности различных видов систем транспортного обслуживания; потребности в местах хранения автомобилей на различных территориях и различными способами - на улично-дорожной сети, на специально оборудованных стоянках (определяются с учётом градостроительных регламентов ПЗЗ в отношении количества м/м на земельных участках)	Вопросы (4.1), (4.7)
	П.2(т) – показатели на первый этап планируемого будущего в части доступности объектов социальной и транспортной инфраструктуры - показатели, территориально дифференцированные: максимальная удалённость в метрах соответствующих объектов от мест проживания, максимальное время передвижения на общественном транспорте до объектов обслуживания	
	П.3(у) – показатели на первый этап планируемого будущего в части вместимости объектов обслуживания (минимальные и, или максимальные значения), определяемые исходя из: а) величины зон обслуживания; б) рационального расходования бюджетных средств (как на строительство, так и на длительный период эксплуатации объектов); в) доступности; г) минимальных размеров земельных участков для соответствующих объектов, минимальной площади пола объектов на одного посетителя – минимальных показателей, определяемых требованиями безопасности (функциональной, санитарно-гигиенической)	Вопрос (4.9)
	П.4(ф) – показатели параметрической классификации конкретных улиц в порядке детализации решений генерального плана	Вопрос (1.3)
	П.5(х) – показатели благоустройства улиц и озеленённых территорий общего пользования	Вопрос (1.3)
	П.6(ц) – показатели обязательств власти - показатели, фиксирующие разрыв между показателями планируемой на первый этап «ближнего» будущего потребности и доступности и показателями существующего положения, а также показатели потребности в бюджетных и небюджетных средствах для преодоления этого разрыва по истечении определённого периода времени	Вопросы (3.2), (5.1)
(Б.4) Институт рамочных балансовых показателей в составе положений генерального плана о функциональном зонировании	III – рамочные-балансовые показатели для их последующего перевода из генерального плана в градостроительные регламенты ПЗЗ и НГП. Эти показатели: 1) адресуются территориям застройки, совокупностям объектов и инфраструктурным объектам целиком, но не частям объектов (в этом отношении имеется аналогия с НГП); 2) являются рамочными в том смысле, что подготавливают необходимые документальные основания (в виде утверждённых решений) для развертывания и детализации соответствующих положений в ПЗЗ и НГП - положений, возможность появления которых отсутствует при отсутствии указанных рамочных-балансовых показателей в генеральном плане; 3) являются балансовыми в том смысле, что предъявляют прямо, либо косвенно балансовые соотношения между (а) объёмами планируемой застройки (распределённой по территории) и (б) отвечающими этим объёмам застройки планируемыми возможностями (мощностями, вместимости, пропускной способности) инфраструктуры всех видов	Вопрос (3.2)
	III.1(ч) – рамочные показатели плотности использования функциональных зон: количество кв. метров застройки на 1 га территории; количество постоянно проживающих граждан на 1 га территории	Вопрос (4.8)

	<p>Ш.2(ш) – рамочные показатели плотности улично-дорожной сети: протяжённость УДС различных видов на 1 га территории различных видов функциональных зон; процент площади УДС различных видов на 1 га территории различных видов функциональных зон. Показатели плотности УДС могут также определяться предельными размерами кварталов применительно к различным функциональным зонам</p>	<p>Вопрос (3.5)</p>
	<p>Ш.3 – рамочные показатели потребностей, определяемые генеральным планом:</p>	<p>Вопрос (5.2)</p>
	<p>Ш.3.1(ш) – рамочные показатели на будущее определяемой потребности населения в услугах объектов социальной инфраструктуры: количество мест в соответствующих объектах (детских садах, школах, иных объектах) на 1000 человек постоянно проживающего населения</p>	<p>Вопрос (4.8)</p>
	<p>Ш.3.2(ь) – показатели на будущее определяемой потребности населения в ресурсах различных видов инженерно-технической инфраструктуры: удельное количество ресурса на единицу площади определённого вида территориальной зоны на единицу времени, иные показатели</p>	
	<p>Ш.3.3(ы) – показатели на будущее определяемой потребности населения в услугах общественного транспорта: показатели провозной способности различных видов систем транспортного обслуживания; потребности в местах парковки автомобилей на различных территориях и различными способами - на улично-дорожной сети, на специально оборудованных стоянках, а также рамочные показатели (для перевода в градостроительные регламенты ПЗЗ) потребности в местах парковки на земельных участках в пределах кварталов для различных функциональных зон</p>	<p>Вопросы (1.1), (3.1), (4.1), (4.7)</p>
	<p>Ш.4(ь) – рамочные показатели на будущее определяемой доступности объектов социальной и транспортной инфраструктуры - показатели, территориально дифференцированные: максимальная удалённость в метрах соответствующих объектов от мест проживания, максимальное время передвижения на общественном транспорте до объектов обслуживания</p>	<p>Вопрос (5.2)</p>
	<p>Ш.5(э) – рамочные показатели на будущее определяемой вместимости объектов обслуживания (минимальные и, или максимальные значения), определяемые исходя из: а) величины зон обслуживания; б) рационального расходования бюджетных средств (как на строительство, так и на длительный период эксплуатации объектов); в) доступности; г) минимальных размеров земельных участков для соответствующих объектов, минимальной площади пола объектов на одного посетителя – минимальных показателей, определяемых требованиями безопасности (функциональной, санитарно-гигиенической)</p>	<p>Вопрос (4.9)</p>
	<p>Ш.6(ю) – рамочные показатели классификации видов улиц</p>	<p>Вопрос (1.3)</p>
	<p>Ш.7(я) – рамочные показатели обязательств власти - показатели, фиксирующие разрыв между показателями планируемой на относительно «отдалённое» будущее потребности и доступности и показателями существующего положения, а также обобщённые показатели потребности в бюджетных и небюджетных средствах для преодоления этого разрыва по укрупнённым этапам</p>	<p>Вопросы (5.2), (5.3)</p>

Таблица 3

Детализация логико-правовой модели градостроительного нормирования в части демонстрации принципа непересечения и дополнителности видов показателей, применяемых в рамках различных институтов градостроительного нормирования

Институты градостроительного нормирования ²⁰⁸	Виды показателей:																																
	<p>I – показатели-требования в виде требований технических регламентов безопасности, требований охраны объектов культурного наследия, требований правового режима использования земельных участков; II – показатели в виде обязательств власти относительно инфраструктурной обеспеченности застройки – обязательства, предъявленные нормативами градостроительного проектирования (НГП); III – показатели балансовые-рамочные для их последующего перевода из генерального плана в показатели правил землепользования и застройки и нормативы градостроительного проектирования</p> <p>Примечания: 1) развёрнутые наименования показателей, в т.ч. обозначенных буквами, представлены в таблице 2; 2) затонированные ячейки – указание на «принадлежность» показателей соответствующим институтам градостроительного нормирования</p>																																
	I – показатели-требования безопасности, охраны памятников, требования правового режима использования земельных участков													II – показатели – обяз. власти по инфраструктуре - НГП						III – рамочные-балансовые показатели генерального плана (ГП)													
	I.1 – тех. регламенты безопасности			I.2 – показатели-ограничения			I.3 – показатели-требования как правовой режим – град. регламенты в составе ПЗЗ							II.1 – потребность						III.3 – определения ГП потребности													
	а	б	в	г	д	е	ё	ж	з	и	й	к	л	м	н	о	п	р	с	т	у	ф	х	ц	ч	ш	щ	ъ	ы	ь	э	ю	я
(Б.1.1) Институт технических регламентов безопасности																																	
(Б.1.2) Институт требований по ограничению использования окружающих объектов с позиции эстетической - охраны памятников																																	
(Б.2) Институт градостроительных регламентов как основы правового режима использования земельных участков и иных объектов недвижимости																																	
(Б.3) Институт нормативов градостроительного проектирования																																	
(Б.4) Институт рамочных балансовых показателей в составе положений генерального плана о функциональном зонировании																																	

²⁰⁸ Буквенно-цифровые обозначения институтов соответствуют обозначениям таблиц 1 и 2.

Сопоставление модели «замещающего» нормирования посредством нормативов градостроительного проектирования («модель А») с логико-правовой моделью градостроительного нормирования («модель Б») ²⁰⁹

Признаки сопоставления моделей	Сопоставляемые модели		Комментарии
	Модель А	Модель Б	
1. Наличие (√), отсутствие (-) нормирования частей объектов:			
<ul style="list-style-type: none"> нормативы градостроительного проектирования (НГП) 	√	-	<p>Согласно федеральному законодательству и логике рационального нормирования НГП не могут распространяться на части объектов, но только на объекты целиком и в составе пар взаимосвязанных объектов (объектов обслуживаемых и объектов обслуживающих - инфраструктурных) ²¹⁰.</p> <p>При модели А происходит нарушение федеральных законов в указанном отношении, а также утверждается нерациональная система нормирования, поскольку:</p> <p>1) НГП фактически вытесняют нормирование посредством градостроительных регламентов в составе ПЗЗ;</p> <p>2) НГП не могут полноценно нормировать то, что должно определяться градостроительными регламентами (вытесненными посредством НГП) по причине неприспособленности НГП к нормированию частей объектов - по причине отсутствия дифференциации такого нормирования по территориальным зонам, ввиду отсутствия таковых в НГП (см. ниже строку 2 настоящей таблицы) ²¹¹.</p>
<ul style="list-style-type: none"> градостроительные регламенты в составе ПЗЗ 	-	√	<p>Согласно федеральному законодательству и логике рационального нормирования градостроительные регламенты в составе ПЗЗ могут и должны распространяться на части объектов (например, на части объектов, определяемые: вспомогательными видами использования недвижимости, поэтажным распределением различных видов использования недвижимости и проч. ²¹²). В этом отношении:</p> <ul style="list-style-type: none"> - модель А противоречит и федеральному законодательству и логике рационального нормирования; - модель Б соответствует и федеральному законодательству и логике рационального нормирования.
<ul style="list-style-type: none"> технические регламенты безопасности 	√	√	<p>Очевидно, что технические регламенты безопасности не могут не нормировать части объектов в виде их конструктивных элементов. В этом отношении и модель А, и модель Б соответствуют федеральному законодательству, воспринимая его нормы в неизменном виде.</p>

²⁰⁹ В качестве «модели А» принята модель, определяемая следующими нормативными правовыми актами: 1) Постановление Правительства Москвы от 23.22.2015 № 945-ПП «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования в области транспорта, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения»; 2) Постановление Правительства Москвы от 25 января 2000 г. № 49 «Об утверждении норм и правил проектирования планировки и застройки Москвы МГСН 1.01-99» (в последней редакции от 23.12.2015 № 945-пп); 3) Постановление Правительства Москвы от 28.03.2017 N 120-ПП (с изм. от 12.10.2017) "Об утверждении правил землепользования и застройки города Москвы".

В качестве «модели Б» принята модель, определяемая таблицами 1-3 настоящего текста.

²¹⁰ Доказательства указанных положений – см. ответы на вопросы 1.1, 3.1. Исключениями является посредством НГП осуществляемое нормирование в виде комбинирования элементов, определяемых требованиями технических регламентов безопасности применительно к улично-дорожной сети, её благоустройство с использованием стандартов благоустройства в составе НГП, а также благоустройство иных территорий общего пользования.

²¹¹ Более развёрнутые аргументы и доказательства – см. ответ на вопрос 3.1 в той части, где отмечается необходимость дифференциации удельных показателей для расчёта мест парковок автомобилей применительно не только к различным видам разрешённого использования недвижимости, но и применительно к территориальным зонам их расположения – необходимость, которая не выполняется и не может быть выполнена в рамках модели А, а потому должна быть признана нерациональной.

²¹² Более развёрнутые аргументы и доказательства – см. ответы на вопросы 1.1, 3.1, ...

			Однако, в модели А воспроизведение норм федерального законодательства о техническом регулировании не всегда содержит ссылки на соответствующие источники этих норм.
2. Наличие (√), отсутствие (-) показателей, дифференцированных по различным территориям (на примере территорий жилого назначения):			
<ul style="list-style-type: none"> • нормативы градостроительного проектирования (НГП) – дифференцированные по различным территориям показатели обеспеченности населения инфраструктурными объектами и их доступности 	-	√	<p>Адекватная планируемой ситуации территориальная дифференциация показателей обеспеченности и доступности может быть выполнена только при наличии карт с границами зон обслуживания, соотнесённых с характеристиками обслуживаемых объектов, а также с показателями существующего и планируемого распределения населения на различных территориях. Такие карты могут быть представлены в генеральном плане, в НГП (включаемых в состав генерального плана), либо в НГП непосредственно, при условии чёткой связи НГП с генеральным планом и комплексным планом реализации генерального плана. См. ответы на вопросы 5.1, 5.2.</p> <p>В модели А отсутствует указанная карта и, соответственно, отсутствует указанная дифференциация²¹³.</p> <p>В модели Б предполагается наличие указанной карты и, соответственно, наличие указанной дифференциации²¹⁴.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • градостроительные регламенты в составе ПЗЗ 	-	√	<p>Специфика института градостроительного зонирования требует установления различных видов территориальных зон и, соответственно, показателей, дифференцированных по территориальным зонам.</p> <p>Специфика модели А такова, что в ней отсутствуют различные виды территориальных зон и, соответственно, отсутствует территориальная дифференциация показателей²¹⁵.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • технические регламенты безопасности 	-	-	<p>По причине того, что посредством технических регламентов устанавливаются минимальные требования безопасности, эти требования являются универсальными – распространяемые на соответствующие объекты вне зависимости от мест их расположения²¹⁶.</p>
3. Наличие (√), отсутствие (-) связи между рамочными-балансовыми показателями генерального плана и градостроительными регламентами в составе ПЗЗ	-	√	<p>По формальным и содержательным основаниям не может не быть указанной связи, то есть должна устанавливаться связь между рамочными-балансовыми показателями генерального плана и градостроительными регламентами в составе ПЗЗ.</p> <p>В модели А отсутствует официально закреплённая в соответствующих документах связь между рамочными-балансовыми показателями генерального плана и градостроительными регламентами в составе ПЗЗ, что свидетельствует о признаках отвлечённости этой модели от реального положения дел, либо о её деструкции в отношении задач формирования рациональной системы градостроительного нормирования²¹⁷.</p>

²¹³ На практике указанная территориальная дифференциация может быть декларирована без предъявления соответствующих карт зон обслуживания и доступности. Отсутствие таких карт с соответствующими характеристиками, утверждённых в составе НГП, является, как правило, свидетельством отвлечённости таких нормативов от реального положения дел.

²¹⁴ См. Э.Трутнев, С.Крымов. Азбука градостроительного нормирования. М.: Институт экономики города, 2013.

²¹⁵ См. Э.К.Трутнев. Вопросы о правилах землепользования и застройки в городе Москве: <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>

²¹⁶ См., в частности, ответы на вопросы 2.2, 2.3.

²¹⁷ Необходимость обеспечения указанной связи определяется частью 3 статьи 31 Градостроительного кодекса РФ: «Подготовка проекта правил землепользования и застройки осуществляется с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования...». С формальной и содержательной точек зрения эта норма фактически устанавливает запрет на утверждение такой ситуации, когда одновременно действуют два противоположных положения: 1) согласно генеральному плану определён рост объёмов застройки по различным территориям на 10, 20, 40 процентов; 2) в ПЗЗ полностью игнорируется предусмотренный в генеральном плане рост объёмов застройки – фиксируется отсутствие роста застройки, закрепляется существующее положение как бы в неизменном виде. Последнее положение свидетельствует о наличии противоречия ПЗЗ Москвы части 3 статьи 31 ГрК РФ. Объяснения того, как в данном случае должно соблюдаться указанное требование Федерального закона относительно учёта положений генерального плана в правилах землепользования и застройки, см. ответ на вопрос 3.2.

Более подробно об этом см.: С.Л.Москалик «Связь правовых ограничений на превышение плотности застройки с эффективностью системы градорегулирования (анализ на примере документов градостроительного проектирования в городе Москве)». Магистерская диссертация, Высшая школа урбанистики, М., 2015; См. Э.К.Трутнев. Вопросы о правилах землепользования и застройки в городе Москве:

<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>

Пояснения относительно видов и характеристик планируемых воздействий на территории и видов соотношений между существующим состоянием территорий (1) и их состоянием согласно ПЗЗ (2) и согласно ГП (3)

<p>Виды и характеристики планируемых воздействий на территории:</p> <ul style="list-style-type: none"> • соотношения между a_1 и a_2 (a_1 – право на соответствующий объём застройки, a_2 - возможности инфраструктуры для обеспечения a_1); • время начала воздействий – либо с момента принятия ПЗЗ, либо по истечении определённого периода времени после принятия ПЗЗ 	<p>Виды соотношений между:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (1) существующим положением и ГП (картой функционального зонирования ГП, положениями о территориальном планировании ГП) • (2) существующим положением и ПЗЗ (картой градостроительного зонирования, градостроительными регламентами) • (3) ГП и ПЗЗ (картой функционального зонирования ГП, положениями о территориальном планировании ГП – с одной стороны; картой градостроительного зонирования, градостроительными регламентами – с другой стороны)
<p>А – планируемое сохранение соответствующей территории. Характеристики:</p> <ul style="list-style-type: none"> • показатели a_1 и a_2 – скоординированность уже имеется в наличии и впредь будет поддерживаться; • начала воздействий – с момента вступления в силу ПЗЗ 	<ul style="list-style-type: none"> • (1) почти совпадают визуально и параметрически: существующее положение и ГП • (2) почти совпадают визуально и параметрически: существующее положение и ПЗЗ • (3) почти совпадают визуально и параметрически: ГП и ПЗЗ
<p>Б – планируемая модернизация соответствующей территории. Два варианта:</p>	
<p>Б1 – модернизация с незначительными изменениями функциональными и морфологическими:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ показатели a_1 и a_2 – скоординированность уже имеется в наличии и впредь будет поддерживаться; ○ начала воздействий – с момента вступления в силу ПЗЗ 	<ul style="list-style-type: none"> • (1) почти совпадают визуально и параметрически: существующее положение и ГП • (2) почти совпадают визуально и параметрически: существующее положение и ПЗЗ • (3) почти совпадают визуально и параметрически: ГП и ПЗЗ
<p>Б2 - модернизация с кардинальными изменениями функциональными при незначительном изменении объёмов застройки (например, перепрофилирование производственных зон):</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ показатели a_1 и a_2 – уже имеется в наличии и впредь будет поддерживаться; ○ начала воздействий – с момента вступления в силу ПЗЗ 	<ul style="list-style-type: none"> • (1) кардинально различаются визуально – в функциональном отношении: существующее положение и ГП • (2) два варианта соотношения существующего положения и ПЗЗ: <ul style="list-style-type: none"> ○ (2.1) почти совпадают визуально и параметрически существующее положение и ПЗЗ – в случае, если функциональные преобразования отложены «на потом» (путём планируемого внесения по прошествии времени изменений в ПЗЗ); ○ (2.2) кардинально различаются визуально (в функциональном отношении) существующее положение и ПЗЗ – в случае, если соответствующие градостроительные регламенты, предусматривающие функциональные преобразования, начинают действовать с момента вступления в силу ПЗЗ • (3) два варианта соотношения ГП и ПЗЗ: <ul style="list-style-type: none"> ○ (3.1) кардинально различаются визуально (в функциональном

	<p>отношении) ГП, фиксирующий как бы состоявшееся будущее состояние, и ПЗЗ - в случае, если функциональные преобразования отложены «на потом» (путём планируемого внесения по прошествии времени изменений в ПЗЗ);</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ (3.2) почти совпадают визуально (в функциональном отношении) ГП, фиксирующий будущее состояние, и ПЗЗ - в случае, если соответствующие градостроительные регламенты, предусматривающие функциональные преобразования, начинают действовать с момента вступления в силу ПЗЗ.
<p>В – планируемые кардинальные преобразования соответствующей территории. Два варианта:</p>	
<p>В1 - планируется кардинальные преобразования начать «прямо сейчас»:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ показатель a_2 (возможности – объёмы, мощность инфраструктуры), определяемый фактическим положением дел, либо гарантиями достижения к соответствующей дате определённых значений этого показателя (гарантиями, представленными программами, планами, договорами) даёт возможность скоординировать с ним показатель a_1 - построить соответствующие объёмы застройки (на свободных и, или застроенных территориях); ○ начала воздействий – с момента вступления в силу ПЗЗ 	<ul style="list-style-type: none"> ○ кардинально различаются визуально и параметрически: существующее положение и ГП ○ кардинально различаются визуально и параметрически: существующее положение и ПЗЗ ○ почти совпадают визуально и параметрически: ГП и ПЗЗ
<p>В2 - планируется кардинальные преобразования начать «не сейчас, но потом»</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ показатель a_2 (возможности – объёмы, мощность инфраструктуры), определяемый фактическим положением дел, не позволяет «прямо сейчас» приступить к запланированным преобразованиям, предусматривающим рост объёмов застройки, но приступить к ним «потом», когда будут созданы соответствующие гарантии (представленные программами, планами, договорами) и в соответствии с ними будут внесены изменения в ПЗЗ относительно соответствующих градостроительных регламентов, позволяющих определённые объёмы застройки возводить – объёмы, обеспеченные инфраструктурой; ○ начала воздействий – «потом», с момента вступления в силу изменённых соответствующим образом ПЗЗ 	<ul style="list-style-type: none"> ○ кардинально различаются визуально и параметрически: существующее положение и ГП ○ почти совпадают визуально и параметрически: существующее положение и ПЗЗ ○ кардинально различаются визуально и параметрически: ГП и ПЗЗ (после внесения по прошествии времени изменений в ПЗЗ они визуально и параметрически могут приобрести вид, почти совпадающий с видом ГП в части функционального зонирования)

Пояснения к вопросу о том, что такое «часть ГП, противоречащая ПЗЗ» и как эта часть предположительно могла бы возникнуть после принятия изменений в ПЗЗ

Примеры Примеры 1а, 2а, 3а: примеры содержательных противоречий между ПЗЗ и ГП – примеры запрещённого принятия ПЗЗ без учёта ГП – вопреки ГП	Сочетания трёх компонентов:			Комментарии: наличие, отсутствие противоречий между ПЗЗ и ГП
	(А) существующие условия, (Б) решения на будущее ГП (В) права использования недвижимости согласно ПЗЗ - права, «отныне и впредь» устанавливаемые	А – существующее положение	Б – решения на будущее согласно ГП	
Пример 1а	Территория, не застроенная	Территория в виде функциональной зоны для застройки производственными объектами	Территория в виде территориальной зоны с градостроительными регламентами для застройки земельных участков многоквартирными домами	Имеет место: <ul style="list-style-type: none"> • противоречие между ПЗЗ и ГП • не соблюдение ГрК РФ – ПЗЗ подготовлены без учёта, вопреки ГП. Решение согласно ПЗЗ может быть принято только после внесения изменений в ГП
Пример 2а	Территория, не застроенная	Территория в виде функциональной зоны для застройки многоквартирными домами	Территория в виде территориальной зоны с градостроительными регламентами для застройки объектами производственного назначения	Аналогично примеру 1а
Пример 3а	Территория, застроенная объектами производственного назначения	Территория в виде функциональной зоны для рекреационного использования без застройки	Территория в виде территориальной зоны с градостроительными регламентами для застройки многоэтажными многоквартирными домами	Аналогично примерам 1а и 2а
Примеры 1б, 2б, 3б: примеры мнимых противоречий между ПЗЗ и ГП				
Пример 1б	Территория, не застроенная	Территория в виде функциональной зоны для	Территория в виде территориальной зоны с	Отсутствуют противоречия между ПЗЗ и ГП, поскольку:

		застройки производственными объектами	градостроительными регламентами для использования земельных участков в рекреационных целях без создания капитальных объектов	<ul style="list-style-type: none"> • ПЗЗ не препятствует реализации решений ГП • ПЗЗ «откладывает» начало процесса реализации решений ГП до момента, когда для этого возникнут, будут созданы соответствующие условия
Пример 2б	Территория, не застроенная	Территория в виде функциональной зоны для застройки многоквартирными домами	Территория в виде территориальной зоны с градостроительными регламентами для использования земельных участков в рекреационных целях без создания капитальных объектов	Аналогично примеру 1б
Пример 3б	Территория, застроенная объектами производственного назначения	Территория в виде функциональной зоны для рекреационного использования с застройкой, или без застройки	Территория в виде территориальной зоны с градостроительными регламентами для поддержания существующей производственной застройки без её расширения и интенсификации	Аналогично примерам 1б и 2б в том смысле, что: <ul style="list-style-type: none"> • ПЗЗ не препятствует реализации решений ГП • ПЗЗ «откладывает» начало процесса реализации решений ГП до момента, когда для этого возникнут, будут созданы соответствующие условия