

12.02.18

Э.К.Трутнев,
профессор Высшей школы урбанистики

Вопросы территориального планирования¹

В России правовой институт территориального планирования в его нынешнем состоянии содержит парадоксы - то, что существует, несмотря на очевидные противоречия одновременно и общей, и правовой логике, а также технологическим законам градостроительного проектирования. Парадоксы – это неэффективность. Понимание парадоксов должно быть приобретено для их преодоления ради обеспечения эффективности территориального планирования.

С 2011 года существует изменённое законодательное обеспечение института территориального планирования в России². Поскольку доказательное предъявление противоречий логике такого обеспечения уже состоялось в своё время³, то спрашивается: чем можно оправдать появление данного текста? Что он может добавить к уже доказанному? Какова его цель? Цель у данного текста двоякая: 1) для специалистов - разбудить желание воспринимать донныне непонятое, фактически отвергнутое как недостойное ни внимания, ни понимания; 2) для иных лиц – цель образовательная.

Парадоксальность – это не та ситуация, существование которой можно замалчивать неограниченно долгое время, и в рамках которой можно было бы выстраивать эффективную и надёжную систему территориального планирования для будущего применения: скорее раньше, чем позже всё-таки возникнет иная ситуация – возникнет потребность в устранении некогда созданных противоречий и потребность в восстановлении подлинного эффективного института территориального планирования, некогда подвергшегося деструкции на законодательном уровне. Предлагаемый текст состоит из трёх разделов:

- 1) построение логико-правовой модели института территориального планирования;
- 2) ответы на актуальные вопросы законодательной и проектной практики в отношении института территориального планирования;
- 3) предложения по исправлению и совершенствованию законодательного обеспечения института территориального планирования в России.

¹ Данный текст воспроизведён из «Азбуки территориального планирования», размещённой на сайте: <http://abc-urban.ru/docfiles/tema1/5%20A%20azbuka%20terzone.pdf>

² Такое изменённое обеспечение состоялось посредством Федерального закона от 20.03.2011 № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования».

³ 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.urbanecomics.ru/node/4617>

1. Построение логико-правовой модели института территориального планирования

Исходно такая модель существует в логике, но не предъявлена как данность. Поэтому её надо последовательно выстраивать, используя соответствующие предопределения методологии и закономерности технологии градостроительного проектирования.

1.1. Методологические предопределения

Метод важнее результата. Получаемый результат всегда предопределён методом – способом приобретения понимания для действий. Поэтому первопричиной неудовлетворительного результата является неправильный метод – ошибки мышления. Не являются исключением из этого общего правила ошибки мышления в отношении того, что называется законодательным обеспечением института территориального планирования.

Изучение чего-либо не обязательно начинать с собирания всей полноты фактов до начала процесса приобретения понимания. Можно пойти по другому пути – более короткому и более результативному. Можно начать с вопрошаний – с задавания исходных, «наивных» вопросов и приобретения на них ответов с помощью размышления, поддерживаемого нелицеприятной логикой и выборочными примерами из практики. Продвижение по этому пути позволит нам выстраивать цепочку вопросов-ответов, которые в совокупности составят первичный-начальный логический образ того, что изучается, - модель. Далее этот логический образ может быть прояснён-проверен со стороны альтернативных ответов на те же самые вопросы. В итоге такого прояснения будет последовательно формироваться то, что в нашем случае может быть названо логико-правовой моделью территориального планирования. После этого потребуется провести второй круг исследования: используя построенную модель в качестве критерия для оценки практики, потребуется оценить факты законодательной и проектной практики на предмет их рациональности, целесообразности, обоснованности. По завершении второго круга исследования мы должны получить все три позиции, обещанные в преамбуле к данному тексту, включая ответы на все значимые вопросы относительно территориального планирования и предложения по совершенствованию его законодательного обеспечения.

1.2. Конструирование принципов территориального планирования

Конструирование принципов – это способ обеспечить исходные условия для максимально эффективного построения и применения института регулирования. Эффективность требует полноты – наличия всех свойственных институту и необходимых компонентов, которые являются сугубо специфическими в том смысле, что они не могут быть представлены в иных институтах регулирования. Такая полнота – это недопущение

смещения институтов⁴. То есть, на первое место выдвигается принцип, который может быть назван «принципом максимизации и несмещения институтов регулирования» (для краткости - «принцип максимизации»).

Главное требование принципа максимизации – это обеспечение наличия всего того, без чего соответствующий институт существовать не может при недопущении его «вторжения» в области регулирования иных институтов, равно как и недопущении «вторжения» в область его регулирования со стороны иных институтов. Это, во-первых.

Во-вторых, принцип максимизации является «инфраструктурным принципом» - принципом как бы проникающим во все иные принципы, не допускающим недосказанности, правовой неопределённости, требующим полного развёртывания каждого компонента во взаимосвязи с иными компонентами института регулирования.

Принцип максимизации – это принцип безусловный, подлежащий применению при любых условиях и обстоятельствах. Все иные принципы территориального планирования – это принципы, обусловленные обстоятельствами. Какими? Для территориального планирования – это три вида базовых условий-обстоятельств:

- наличие трёх уровней власти – Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, органы местного самоуправления;

- наличие неразрывной связи между публичными субъектами территориального планирования и приписанными каждому из них территориями их юрисдикции;

- наличие системы «регулирования будущего» в виде относительно обособленных друг от друга, но формально и содержательно связанных друг с другом, «работающих друг на друга» институтов: института стратегического планирования, института территориального планирования, института градостроительного зонирования, института планировки территории.

С учётом уже заявленного принципа максимизации и указанных условий-обстоятельств формируется следующий перечень из четырёх базовых принципов эффективного устройства института территориального планирования:

- 1) принцип максимизации и несмещения институтов регулирования;
- 2) принцип самостоятельности и взаимодействия публичных субъектов территориального планирования;
- 3) принцип устойчивости-сбалансированности территорий планирования;
- 4) принцип неразрывности положений о декларации планов и положений о реализации планов.

⁴ Смещение институтов регулирования порождает деструкцию в результате неправомерного вытеснения одним институтом другого института при том, что и «вытесняющий» и «вытесняемый» не могут развернуться в полную силу, то есть начинают функционировать неэффективно, содействуя деструкции системы управления. Примеры такой деструкции см., например, ответы на вопросы 1.2, 2.1, 3.1 в «Азбуке градостроительного нормирования»: <http://abc-urban.ru/>

И, наконец, в-третьих. Исходный принцип максимальности и выводимые из него (основанные на нём) последующие принципы не являются субъективными – они отражают некую объективную реальность и свойственные ей закономерности, отражают не столько реальность текущего дня, сколько реальность, исходно существующую в логике и подлежащую воплощению в реальности будущего.

Процесс конструирования принципов территориального планирования складывается из следующих этапов:

1) определение общих, всем принципам свойственных особенностей, и характеристик каждого принципа в отдельности с выявлением принципов второго порядка – руководящих положений (см. раздел 1.3);

2) построение табличной формы логико-правовой модели территориального планирования (см. раздел 1.4);

3) содержательное определение понятия «территориальное планирование» (см. раздел 1.5).

Наличие модели в составе указанных компонентов даст нам необходимые основания для того, чтобы затем перейти к разбору вопросов законодательной и проектной практики (см. раздел 2 настоящего текста).

1.3. Общие особенности принципов территориального планирования и характеристики каждого из этих принципов по отдельности

Неизбежно обнаруживают себя особенности, которые являются общими для всех принципов территориального планирования. Возникает эта неизбежность из некой инфраструктурности-всепроницаемости исходного принципа максимизации – из его присутствия во всех иных принципах без исключения. Указанные особенности состоят в следующем:

- наряду с четырьмя принципами первого порядка существуют как некая объективная данность принципы второго, третьего порядка – производные «саморазвёртывающиеся» положения, руководящие логикой построения системы территориального планирования под направляющим воздействием исходного принципа максимизации этой системы;

- существуют перекрёстные взаимные определения принципов. Действует «принцип бумеранга»: предопределения принципа максимальности (1) порождают руководящие положения в иных принципах (2), порождённые руководящие положения (2), как бы возвращаясь, конкретизируют исходный принцип максимальности (1) по схеме (1) → (2) → (1)⁵;

⁵ Пример. Наряду с возможностью непосредственно из принципа максимизации вывести главный идентификационный признак правового института территориального планирования, позволяющий отличить

- принципы первого уровня, развёрнутые до принципов второго уровня как руководящих положений, предопределяют логические и содержательные контуры ответов на все вопросы практики.

Последняя особенность важна в том смысле, что через неё раскрывается возможность для выстраиваемой нами модели быть своего рода критерием при оценке законотворческой и проектной практики – оценки, которая будет проведена во втором разделе настоящего текста.

Теперь перейдём к более подробной характеристике перечисленных принципов, а также попутно укажем на тот круг вопросов, которые могут и должны решаться на основе соответствующих принципов.

1.3.1. Принцип максимизации и несмещения институтов регулирования

Главное в отношении принципа максимизации сказано выше. Напомним, что этот принцип фактически:

1) защищает соответствующий институт от упразднения - упразднения, которое может происходить в форме замещения-поглощения одним институтом другого института, при том, что номинально замещённый-поглощённый институт может продолжать существовать, как бы пребывая «незамеченно в упразднённом состоянии»;

2) защитив соответствующий институт от упразднения, позволяет ему развернуться в полную силу его эффективности.

Принципы – это основа логико-правовой модели любого правового института, а такая модель – это то, что является опорой для оценивания правильности, неправильности текущей практики ради её совершенствования. Подлинная опора – это то, что устойчиво-непоколебимо. Что обеспечивает устойчивость-непоколебимость модели? Её максимальность.

Максимальность модели обнаруживается в двух проявлениях. Во-первых, это логическая непротиворечивость - внутренняя и внешняя. Внутренняя непротиворечивость – это непротиворечивость положений, описывающих институт как самодостаточное образование. Внешняя непротиворечивость – это непротиворечивость между положениями, описывающими различные институты регулирования, которые, как правило, плотно связаны между собой.

Во-вторых, максимальность модели - это рациональность как процедурно-технологическая разумность и как справедливый баланс разнонаправленных прав и интересов разных субъектов. Процедурно-технологическая разумность – это ситуация, когда, например, не допускается дублирование одних и тех же действий в разных

этот институт от института стратегического планирования, существует также и возможность доказательно предъявить этот признак в результате развёртывания второго принципа - принципа самостоятельности и взаимодействия публичных субъектов территориального планирования. Более подробно см. ниже характеристику второго принципа, а также ответ на вопрос 1.1.

институтах регулирования, либо незавершённость таких действий в рамках одного института с перекладыванием обязанности «доделывать недоделанное» на другой институт, или на другого субъекта⁶. Вопрос о балансе прав также находится под контролем принципа максимизации. В данном случае максимизация связана со справедливостью и означает, в частности: а) недопущение ситуации, когда публичные субъекты планирования содействуют утверждению прав одних частных субъектов за счёт ущемления прав иных частных субъектов; б) установление юридически значимых границ, которые выступают как соответствующие правовые гарантии.

Каждый институт регулирования обладает чем-то таким, чего нет, и не может быть в ином институте регулирования. Иначе пропадает смысл в существовании самого института. Если же существование института оправдано и необходимо, то он должен быть защищён от эрозии и деструкции – от упразднения его неотъемлемых компонентов. Инструментом такой защиты является принцип максимизации. На практике могут происходить и происходят ситуации, когда нечто важное и незаменимое для того или иного института либо упраздняется, либо деформируется. В итоге институт продолжает номинальное существование, уже не имея возможности развернуть свой регулятивный потенциал в полную силу. Вот почему принцип максимизации по праву может быть назван принципом обеспечения начальных условий для существования того или иного института регулирования⁷.

Можно ли на стадии построения логико-правовой модели территориального планирования, то есть, до предъявления и изучения фактов практики выявить главный идентификационный признак этого института регулирования – тот признак, при отсутствии которого можно утверждать, что институт территориального планирования (ТП) отсутствует как правовой институт, несмотря на его номинальное наличие? Да, можно по той причине, что в системе регулирования не существует ничего, чего бы не существовало первоначально в логике – максимальной, либо иной – деформированной. Поскольку можно, то и нужно. К обнаружению главного идентификационного признака института ТП ведёт последовательность следующих положений.

1. Институт ТП располагается в системе – в ряду четырёх институтов регулирования: 1) стратегическое планирование, 2) территориальное планирование, 3) градостроительное зонирование, 4) планировка территории.

2. Наличие идентификационного признака для института регулирования – это наличие в нём чего-то такого, чего не может и не должно быть ни в каком ином институте регулирования.

3. Наличие идентификационных признаков для института ТП, отличающих его от третьего и четвёртого институтов достаточно очевидно: институт ТП отличается от института градостроительного зонирования уже тем, что в документах территориального планирования (ДТП) должно обозначаться то, что не должно обозначаться в правилах

⁶ См. далее ответ на вопрос 2.3.1.

⁷ См. ответ на вопрос 1.1 в данном тексте, а также ответ на вопрос 3.1 в «Азбуке градостроительного нормирования»: <http://abc-urban.ru/>

землепользования и застройки – места планируемого размещения конкретных объектов инфраструктуры, прежде всего линейных объектов, например, дорог; институт ТП отличается от института планировки территории уже тем, что в ДПТ фиксируются положения, относящиеся ко всей территории юрисдикции публичного субъекта планирования, - то, что не может фиксироваться в документации по планировке территории.

4. Не является очевидным «с первого взгляда» ответ на вопрос о том, чем с правовой точки зрения и с учётом принципа максимизации отличается институт территориального планирования от института стратегического планирования. Будем разбираться.

5. Тот и другой институт являются институтами планирования – определения будущего. Также определению будущего посвящён институт градостроительного зонирования⁸. Сам по себе факт наличия нескольких институтов, посвящённых определению будущего, свидетельствует о том, что технология такого определения является непростой по объективным основаниям.

6. Если отобразить последовательность применения институтов для определения будущего (стратегическое планирование – территориальное планирование – градостроительное зонирование), а также вспомнить, что документ последнего в этом ряду института (правила землепользования и застройки - ПЗЗ) определяет максимально возможным способом правовые гарантии частным правообладателям недвижимости, то можно предположить, что мы имеем дело с возрастанием «юридической силы» соответствующих документов в этом ряду: от минимального (документы стратегического планирования - ДСП) к некоторому среднему положению (ДТП) и максимальному положению (ПЗЗ). Эту гипотезу (в части соотношения «юридической силы» ДСП и ДТП) следует проверить.

7. «Юридическая сила» документа планирования – это результат ответа на вопрос: возникают, или нет после принятия документа правовые последствия для частных лиц, а если возникают, то как – опосредованно, или непосредственно.

8. Если приглядеться к документу стратегического планирования (ДСП), то обнаружится нечто объективное, а именно: 1) в тематическом отношении ДСП должен быть «всеохватным» - должен включать в себя все возможные аспекты планирования как не связанные непосредственно с территориальными-пространственными проявлениями (структура доходов и расходов, демография и меры воздействия на неё, существующая и будущая специализация деятельности населения и т.п.), так и связанные непосредственно с территориальными-пространственными проявлениями (планирование структуры и распределения застройки, планирование размещения стратегически значимых объектов); 2) ДСП – это способ взглянуть в относительно далёкое будущее; 3) в силу первого и второго факторов ДСП обречён оперировать с тем, что обладает высокой неопределённостью, и, соответственно, высокими рисками в части определения возможностей реализации запланированного; 4) в силу третьего фактора невозможно в принципе быть тому, чтобы ДСП содержал какие бы то ни было значимые в юридическом

⁸ См. «Азбуку градостроительного зонирования»: <http://abc-urban.ru/>

отношении гарантии для частных лиц и обязательства власти перед ними. По объективным основаниям ДСП должен быть: а) с содержательной точки зрения - важным и необходимым документом для определения генерального пути развития территории; б) по правовому статусу – декларацией власти перед населением и перед самой собою о намерениях осуществить преобразования ради достижения планируемого будущего. Это значит, что с принятием ДСП: не могут возникать никакие юридически значимые последствия для третьих лиц; могут возникать административные последствия для должностных лиц, не выполняющих положения утверждённого ДСП, включая положения, относящиеся к подготовке на основании ДСП последующих документов, включая документы территориального планирования;

9. Правовой статус ДТП предопределён их промежуточным положением между ДСП и ПЗЗ. В процессе поиска идентификационного признака института ТП весь массив ДТП должен быть разбит на две части – на генеральные планы (ГП) и прочие ДТП.

10. В случаях с ГП вопрос решается без выбора, а именно следующим образом. В ГП не может не быть функционального зонирования – того, на основании чего выполняется градостроительное зонирование⁹. Поэтому идентификационным признаком института ТП в части генеральных планов является функциональное зонирование – то, что не содержится в документах никакого иного института и не может быть включено в иной институт, не может быть замещено-подменено никаким иным институтом регулирования¹⁰.

11. Для иных видов ДТП (кроме ГП) гипотетически существует выбор между альтернативами: 1) ситуацией, когда принятие ДТП не будет иметь никаких юридически значимых последствий для частных лиц – наподобие ДСП, и 2) противоположной ситуацией, когда такие последствия будут возникать.

12. В каких случаях будут и не будут возникать юридически значимые последствия для частных лиц после принятия ДТП? Посредством такой документации всегда определяются, не могут не определяться «места планируемого размещения объектов». С юридической точки зрения, что такое «места планируемого размещения объектов»? Есть два варианта ответа на этот вопрос.

13. Первый вариант ответа – ничто. Если у этих «мест» нет юридически значимых границ, если отсутствуют «границы зон планируемого размещения объектов», то и отсутствуют в юридическом смысле «места планируемого размещения объектов». То, что отсутствует, не может порождать юридически значимых последствий для третьих лиц – для частных правообладателей недвижимости. Но зато возникают последствия иного рода.

⁹ См. ответ на вопрос 3.4.

¹⁰ Можно предположить, что именно это обстоятельство стало причиной невключения генеральных планов (в отличие от документов территориального планирования субъектов Российской Федерации и Российской Федерации) в документы стратегического планирования. См. ответ на вопрос 1.1.1, а также Федеральный закон Российской Федерации № 172-ФЗ от 28.06.2014 года «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Во-первых, ДТП автоматически отождествляются с ДСП (с документами, в иллюстрациях к которым также могут отмечаться не имеющие юридической силы «места планируемого размещения объектов»), а вместе с таким отождествлением фактически (но пока не номинально) упраздняется ТП как правовой институт, поскольку он поглощён институтом СП.

Во-вторых, номинальное сохранение ДТП (неупразднение из закона фактически упразднённых ДТП) создаёт ситуацию ненужного дублирования: вместо того, чтобы выполнять только один документ СП, надо подготавливать два документа – и документ СП, и документ ТП, при том, что оба имеют одинаковую юридическую силу¹¹.

Во-третьих, неотвратимо возникают противоречия в виде нерациональных схем организации всего процесса градостроительного проектирования вплоть до подготовки на основе не значимых в юридическом отношении ДТП документации по планировке территории¹².

14. Второй вариант ответа. «Места планируемого размещения объектов» - это то, что обозначается на картах в составе ДПТ в виде «зон планируемого размещения объектов» с юридически значимыми границами. В этом случае возникают правовые последствия для частных правообладателей недвижимости – последствия в виде юридически значимых гарантий неизъятия тех земельных участков и иных объектов недвижимости, которые расположены за пределами границ «зон планируемого размещения объектов» и, соответственно, гарантий нерискованного направления частных инвестиций в развитие соответствующих территорий с чётко обозначенными границами. То есть, не происходит «инвестиционного омертвления земли» по причине юридически безответственного территориального планирования. Иные последствия состоят в том, что: 1) не упраздняется ни номинально, ни фактически институт ТП, а значит, создаются условия для развёртывания в полную силу регулятивного потенциала этого института; 2) не деформируется рациональная технология градостроительного проектирования.

Таким образом, применение принципа максимальности позволило нам установить главный идентификационный признак института ТП – то, без чего ТП не существует как правовой институт. Это «границы зон планируемого размещения объектов». Далее мы будем иметь возможность использовать этот признак в качестве критерия для оценки законодательной и проектной практики территориального планирования.

1.3.2. Принцип самостоятельности и взаимодействия публичных субъектов территориального планирования

Данный принцип позволяет понять устройство института территориального планирования в части ответов с максимальных позиций на следующие вопросы: 1) о двух способах территориального планирования – опосредованном и непосредственном; 2) о

¹¹ Вопрос о коллизиях такого дублирования и коллизиях, связанных с его устранением см. ответ на вопрос 1.1.3.

¹² См. ответ на вопрос 4.3.

предметах утверждения и предметах согласования различных видов документов территориального планирования; 3) о взаимодействии органов власти различных уровней при осуществлении территориального планирования.

О двух способах территориального планирования – опосредованном и непосредственном

Территориальное планирование – это на территории планирование того, что нуждается в размещении, - планирование размещения объектов¹³.

Могут существовать и существуют только два способа планирования размещения объектов:

1) опосредованный способ как создание условий для размещения определённых видов объектов – создания условий путём обозначения на карте, так называемых, функциональных зон;

2) непосредственный способ – обозначение на карте мест размещения конкретных планируемых объектов.

Какой из двух способов, какой уровень публичной власти должен использовать?

Чтобы ответить на этот вопрос придётся вооружиться принципом максимальности, и тогда ответ будет как бы развёртываться сам собой – будет складываться из следующих положений.

Сначала о первом способе - об опосредованном территориальном планировании. Такое планирование как обозначение на карте функциональных зон – это планирование того, что публичный субъект планирования, как правило, сам создавать не будет (сам – за счёт средств своего публичного бюджета), это планирование того, что будут создавать преимущественно частные лица за свои частные средства.

Частные лица, чтобы за свои частные средства создавать объекты на планируемой к развитию территории, должны обладать правами на земельные участки, в отношении которых должны быть установлены гарантии – правовой режим использования земельных участков в виде градостроительных регламентов. Невозможно градостроительные регламенты устанавливать иначе, как только на местном уровне – в составе местного нормативного правового акта, называемого правилами землепользования и застройки – ПЗЗ¹⁴, а ПЗЗ невозможно подготовить без опоры на функциональное зонирование, определяемое на местном уровне – в составе местного документа территориального планирования, называемого генеральным планом.

¹³ Именно в этой смысловой точке находится источник различия между двумя институтами планирования – между стратегическим и территориальным планированием. Первое, в отличие от второго, не связано с непосредственным, юридически значимым планированием размещения объектов. Из этого различия проистекают важные для законодательной и проектной практики следствия. См. выше описание принципа максимизации и ответ на вопрос 1.1.

¹⁴ См.: 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>

Таким образом, опосредованный способ территориального планирования в виде функционального зонирования должен применяться на местном уровне. Таков ответ на поставленный вопрос (в отношении одного из способов планирования) - вывод, предопределённый принципом максимальности. Поскольку ныне ещё не утвердилось в законотворческой и проектной практике понимание того, что объективно существует тождество (или почти тождественное соотношение) между максимальностью и рациональностью-эффективностью, то придётся проверить предъявленный вывод со стороны ответа на такой вопрос: в рассматриваемом случае, в чём могла бы заключаться неадекватность? Почему неадекватность хуже максимальной? Перелагая вопрос в плоскость конкретики, можно спросить и так: опосредованный способ территориального планирования может ли применяться, скажем, на уровне субъектов Российской Федерации?

Ответ на поставленный вопрос явится нам после предъявления и осмысления последствий, которые неотвратимо наступят от реализации указанного предположения (которое в некоторых случаях превращается в намерение осуществить его на практике¹⁵). Последствия будут такими:

1) если полномочия осуществлять функциональное зонирование посредством документов территориального планирования передаются от органов местного самоуправления (ОМС) субъектам РФ, то должно быть принято одно из двух решений:

а) либо полностью упраздняется полномочие ОМС осуществлять функциональное зонирование посредством генерального плана (ГП), а упразднённое полномочие ОМС передаётся субъекту РФ;

б) либо не упраздняется, но сокращается указанное полномочие ОМС: функциональное зонирование разделяется на две непересекающиеся части – часть функционального зонирования выполняет субъект РФ, другую часть – ОМС;

2) если будет принято решение согласно пункту 1а, то:

- ввиду невозможности разорвать содержательную связь двух видов действий потребуются, помимо отъёма у ОМС полномочий по функциональному зонированию, лишить их также полномочия и по градостроительному зонированию – по подготовке, принятию и применению правил землепользования и застройки - ПЗЗ¹⁶;

- последствия лишения ОМС двух видов указанных полномочий – это: а) правовые последствия – неизбежное возникновение конфликта с конституционными принципами государственного устройства¹⁷; б) содержательные последствия – неизбежная огрубляющая унификация местных документов территориального планирования и градостроительного зонирования, упразднение в таких документах положений

¹⁵ См. ответ на вопрос 7 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.urbaneconomics.ru/node/7882>

¹⁶ См. «Азбуку градостроительного зонирования»: <http://abc-urban.ru/>

¹⁷ См. статьи 12, 132 Конституции Российской Федерации.

относительно поддержания специфики территории, небрежение морфологическим и экономическим потенциалом её развития;

- последствия будут очевидными – не максимальными с точки зрения обеспечения максимальных возможностей развития территорий. Такая неадекватность будет равнозначна деструкции. Иными словами, с позиции нахождения рациональной модели организации института территориального планирования принятие решения согласно пункту 1а неприемлемо, возможность принятия такого решения должна быть отвергнута;

3) если будет принято решение согласно пункту 1б, то:

- должны быть исполнены требования логической разумности при разделении на две части полномочия по функциональному зонированию;

- исполнение указанных требований предполагает исполнение требования, явившего себя при развёртывании гипотезы, изложенной в пункте 1а (см. выше), а именно: разделение должно так произойти, чтобы не была разорвана неупразднимая связка между функциональным зонированием ГП и градостроительным зонированием ПЗЗ¹⁸. Если же возникает попытка указанную связку разорвать, то она «мстит» своим неизбежным восстановлением (действует принцип «хочешь забрать одно, бери и другое»), и автоматически происходит вырождение рассматриваемой гипотезы 1б в гипотезу 1а, которая уже была отвергнута в силу её деструкции;

- итак, можно ли разделить полномочия по функциональному зонированию на две части, не разрывая указанной связи между ГП и ПЗЗ? Можно только при соблюдении следующих условий: а) полномочия по функциональному зонированию субъекта РФ и ОМС не пересекаются; б) непересечение полномочий может быть обеспечено только тогда, когда полномочия ОМС не будут распространяться тотально на всю территорию юрисдикции ОМС, но будут иметь исключения, например, не будут распространяться на особо охраняемые природные территории регионального значения, на сельскохозяйственные угодья в составе земель сельскохозяйственного назначения;

- получается, что выполнение указанных условий не упраздняет ранее полученный вывод о том, что рационально устроенное опосредованное территориальное планирование в виде функционального зонирования должно осуществляться только на уровне ОМС, но уточняет этот вывод введением некоторых исключений-ограничений в отношении территориального распространения указанного полномочия. К ним должны быть добавлены исключения-ограничения также и со стороны полномочий Российской Федерации, относящиеся к недопущению несанкционированного Российской Федерацией территориального планирования, осуществляемого ОМС на землях лесного фонда, на особо охраняемых природных территориях федерального значения¹⁹.

В рамках проведённого ранее рассмотрения принципа максимальности и проводимого сейчас рассмотрения принципа самостоятельности и взаимодействия публичных субъектов территориального планирования был с неизбежностью выявлен

¹⁸ См. ответ на вопрос 3.2.

¹⁹ См. ответ на вопрос 1.3.2.

принцип второго уровня – принцип непересечения полномочий различных уровней публичной власти. Очевидно, что такое непересечение не может быть абсолютным. Неупразднимый и необходимый принцип непересечения полномочий требует иного принципа, как бы порождает иной дополнительный принцип – принцип взаимодействия. Вопрос о том, как такое взаимодействие должно осуществляться, по каким оптимальным организационным схемам, в том числе применительно к взаимодействию различных уровней публичной власти в отношении опосредованного территориального планирования (через функциональное зонирование), будет рассмотрен особо²⁰.

Таким образом, проверка полученного на основании применения принципа максимальности вывода – проверка вывода со стороны «неверия» в принцип максимальности, то есть, проверка вывода со стороны антипринципа неадекватности – подтвердила истинность первоначально полученного вывода о том, что опосредованный способ территориального планирования в виде функционального зонирования должен применяться на местном уровне.

Предлагается запомнить этот факт, поскольку он понуждает нас высказать для последующей проверки новую гипотезу о том, что однажды доказанное на основе принципа максимальности уже не может быть опровергнуто посредством антипринципа неадекватности при всех возможных стараниях это сделать.

Теперь о непосредственном территориальном планировании – о планировании размещения объектов. Разобравшись с опосредованным территориальным планированием (осуществляемым в виде функционального зонирования на местном уровне), мы можем перейти к рассмотрению другого способа – к рассмотрению непосредственного территориального планирования как обозначению на соответствующих картах мест размещения конкретных планируемых объектов, пытаясь ответить на тот же самый вопрос, а именно: какие уровни публичной власти могут, должны осуществлять такое непосредственное территориальное планирование?

Применительно к непосредственному территориальному планированию достаточно просто ответить на этот вопрос (в отличие от ответа применительно к опосредованному территориальному планированию – см. выше): все три уровня публичной власти должны планировать размещение «своих» объектов – планировать, обозначая на соответствующих картах места размещения тех планируемых объектов, которые публичный субъект планирования сам же и будет потом создавать (сам – за счёт средств своего публичного бюджета и, или с привлечением иных средств). Этот простой ответ нуждается в содержательном развёртывании-наполнении следующими положениями.

1. В силу наличия различных уровней публичной власти, обладающих непересекающимися полномочиями²¹, и неотчуждаемым правом осуществлять планирование на территориях их юрисдикции, неизбежно должно возникнуть то, что называется объектами различного значения – федерального, регионального местного.

²⁰ См. ответ на вопрос 2.3.3.

²¹ См. ответы на вопросы 8.1, 8.2 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.; см. также: <http://www.urbanomics.ru/node/7882>

2. В силу первого положения возникает необходимость поставить и решить вопрос о методических подходах к определению-разделению объектов различного значения, имея в виду выбор того подхода, который предопределён принципами построения логико-правовой модели территориального планирования. Здесь с неизбежностью обнаружится существование двух альтернативных подходов – максимального-оптимального и немаксимального-неоптимального – к решению следующих вопросов:

- допускается, или не допускается причислять к объектам «со значением» все виды объектов;

- имеется, или отсутствует возможность разделить сугубо логическим путём - «априори, заблаговременно – раз и навсегда» - все виды объектов, «имеющих значение», на объекты различного значения – федерального, регионального, местного²².

3. Решение предшествующего вопроса с неизбежностью покажет отсутствие возможности производить указанное разделение сугубо отвлечённо-логическим путём – без выполнения конкретных действий по территориальному планированию на местах. То есть, неотвратимо возникнет вопрос о взаимодействии органов публичной власти различных уровней при осуществлении территориального планирования. Соответственно возникнет вопрос об оценке и выборе подходов к организации такого взаимодействия²³.

О предметах утверждения и предметах согласования различных видов документов территориального планирования. Этот вопрос также попадает в круг вопросов, решаемых посредством совместного применения принципа максимизации и принципа самостоятельности и взаимодействия публичных субъектов территориального планирования. Однако, такое предопределённое решение существует в окружении практики применения иных подходов, которые предстоит рассмотреть и оценить.

В следующем втором разделе, опираясь на принцип максимизации и на принцип самостоятельности и взаимодействия публичных субъектов территориального планирования, как критериальную основу, планируется обсудить вопросы о:

- методологии разграничения полномочий по территориальному планированию между различными уровнями публичной власти;

- методологии разграничения объектов различного значения;

- правовых основаниях и процедурах взаимодействия публичных субъектов при территориальном планировании.

1.3.3. Принцип обеспечения устойчивости-сбалансированности территорий планирования

²² См. ответ на вопрос 2.2.

²³ См. ответы на вопросы 2.3.1 - 2.3.3.

Главный недостаток большинства формулируемых принципов состоит в том, что они, как правило, не развёртываются в цепочки реализационных действий – декларации не доводятся до конца указаниями на то, как их последовательно выполнять. Это относится и к принципу устойчивости, декларативно предъявленному в ГрК РФ²⁴: принцип предъявлен, но никто не знает, что с ним делать дальше.

В рамках выполнения поставленной задачи построения логико-правовой модели института территориального планирования нам надлежит раскрыть содержание принципа устойчивости-сбалансированности и указать «что с ним делать дальше». Для более чёткого понимания темы ограничим её охват - будем говорить об устойчивости-сбалансированности территориального планирования в пределах муниципальных образований.

Почему устойчивость должна связываться со сбалансированностью?

Есть основания утверждать, что устойчивость – это такая ситуация, когда, как минимум, не происходит падения, происходит «стояние на месте» - не происходит падения качества жизни а, как оптимум, обеспечивается последовательное его возрастание. Очевидно, что качество жизни определяется локальностью (качеством места непосредственного проживания, деятельности) и контекстом (качеством окружения, в которое «встроена» локальность). В прагматическом плане связь указанных двух компонентов – это, как минимум, связь жилья с тем, что обеспечивает его функционирование-эксплуатацию, - с инфраструктурой разных видов (социальной, транспортной, инженерно-технической, рекреационной). Связь двух базовых компонентов – это баланс. Вот почему «устойчивость» отождествляется со «сбалансированностью», вот почему мы должны говорить об устойчивости-сбалансированности. Точнее, о том, как должна обеспечиваться сбалансированность, скажем, на местном уровне?

Ответ на этот вопрос развёртывает принцип устойчивости-сбалансированности в принципы второго порядка – в следующие руководящие положения, которые далее (во втором разделе настоящего текста) будут проверены (сопоставлены с иными подходами) при ответах на вопросы законодательной и проектной практики.

1. Территориальное планирование – это параметрическое моделирование ради поддержания устойчивости-сбалансированности развития территории.

Сбалансированность – это балансы, а балансы – это параметры, соотношения, расчёты и выбор приемлемых вариантов. Это моделирование. Причём такое моделирование должно определять распределение показателей в пространстве и во времени. Где результаты такого моделирования должны быть представлены? В генеральном плане – в положениях о территориальном планировании, увязанных с картой функционального зонирования. Такая связь – это указание на то, что каждая территория,

²⁴ Пункт 3 статьи 1 ГрК РФ: «устойчивое развитие территорий - обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений».

часть территории обладает показателями своего развития. Как такие показатели определяются? Посредством параметрической модели. Поскольку без такой модели установить равновесные балансы невозможно, то само наличие параметрической модели (как бы она не называлась) является условием ответственного отношения к делу подготовки документа территориального планирования²⁵.

2. Территориальное планирование – это параметрическое моделирование с использованием технологий градостроительного нормирования²⁶.

Территориальное планирование не может быть свободно от подготовки и использования нормативов градостроительного проектирования. Причины таковы: рациональное территориальное планирование – это планирование сбалансированных образований, где сбалансированы объёмы застройки и возможности инфраструктуры. Чтобы такие балансы составлять, надо знать, сколько на каждую «единицу застройки» требуется «единиц инфраструктурного обслуживания-обеспечения». Такое знание приобретается в процессе и в результате подготовки нормативов градостроительного проектирования (НГП). Как такие нормативы подготавливаются? Есть два варианта ответа на этот вопрос согласно двум подходам, которые условно могут быть названы так: «априорный подход» и «ситуативный подход». При первом подходе предполагается, что НГП могут и должны подготавливаться до и для последующего осуществления территориального планирования. При втором подходе НГП подготавливаются в процессе территориального планирования²⁷.

3. Территориальное планирование на местном уровне – это подготовка оснований для перевода с технологического языка сбалансированных показателей развития территории на правовой язык градостроительных регламентов, определяющих правовые режимы использования земельных участков для различных территориальных зон.

Принципы территориального планирования необходимым образом взаимосвязаны. В частности, рассматриваемый третий принцип устойчивости-сбалансированности связан с четвёртым принципом утверждения неразрывности планов и обязательств власти по реализации планов. Особенность этой связи состоит в том, что на определённой стадии развёртывания данного третьего принципа в его рамках возникают положения, которые одновременно могут быть причислены и к четвёртому принципу. Такая ситуация закономерна, поскольку характеризует свойственный институту территориального планирования признак системности – взаимосвязи всех его положений.

Специфика территориального планирования на местном уровне состоит в том, что оно выполняется двумя способами – непосредственным способом (планирование размещения объектов инфраструктуры, создание которых обеспечивается органами власти) и опосредованным способом (через функциональное зонирование определение объёмов застройки, создаваемой частными лицами). Первый принцип территориального планирования (принцип максимальности) диктует, чтобы функциональное зонирование

²⁵ См. ответы на вопросы 3.2 – 3.4.

²⁶ См. «Азбуку градостроительного нормирования»: <http://abc-urban.ru/>

²⁷ Объяснения того, почему второй подход является максимальным, то есть оптимальным, даны в ответе на вопрос 3.3 во втором разделе настоящего текста.

выполнялось максимально. Это означает, что помимо его параметризации, существует объективная задача уже на стадии территориального планирования предусмотреть «мостик перехода» к последующему институту регулирования – к градостроительному зонированию. Вопрос о том, как такой переход должен обеспечиваться, будет рассмотрен особо²⁸.

4. Территориальное планирование – это подготовка оснований для обеспечения реализации планов, в частности, для создания объектов линейной инфраструктуры, связанного с изъятием недвижимости для государственных или муниципальных нужд.

Это положение иллюстрирует связь первого принципа максимизации с третьим принципом устойчивости-сбалансированности, а также с четвёртым принципом неразрывности планов и обязательств власти по реализации планов. В частности, это положение определяет максимальный и иные подходы к решению вопроса о связи документов территориального планирования с документацией по планировке территории²⁹.

В следующем втором разделе, опираясь на принцип максимизации и на принцип обеспечения устойчивости-сбалансированности территорий планирования, как критериальную основу, планируется обсудить вопросы о:

- роли и содержания правовых инструментов территориального планирования для обеспечения начала системного взаимодействия различных органов власти во имя устойчивого и сбалансированного развития региона;
- функциональном зонировании генерального плана как способе установления баланса между планируемыми объёмами застройки и возможностями инфраструктуры эти объёмы застройки обслуживать;
- связи территориального планирования с нормативами градостроительного проектирования, иными компонентами градостроительного нормирования;
- связи генерального плана и правил землепользования и застройки;
- правовых аспектах связи документов территориального планирования и документации по планировке территории;
- замещении правовых документов территориального планирования квазиправовыми документами.

1.3.4. Принцип утверждения неразрывности планов и обязательств власти по реализации планов

Планирование осуществляется для того, чтобы реализовать запланированное. Иначе планирование либо бессмысленно, либо лукаво. Поскольку это так, то неотвратимо

²⁸ См. ответ на вопрос 3.3.

²⁹ См. ответ на вопрос 3.5.

должна быть предъявлена цель планирования как конечный пункт движения, и траектория движения по направлению от существующего состояния к цели, то есть путь, который может быть назван последовательностью реализации запланированного. Эта цепочка положений определяет то, что должно быть: неразрывная связь между заявленными планами и обязательствами власти по реализации заявленных планов³⁰.

Принцип связи планов и обязательств власти по реализации планов развёртывается в принципы второго порядка – в следующие руководящие положения, которые далее (во втором разделе настоящего текста) будут проверены при ответах на вопросы законодательной и проектной практики.

1. Связь цели, увязывающей исходное положение с показателями достижения цели, и пути движения цели в виде мероприятий на различных этапах реализации документа территориального планирования. Обеспечение такой связи порождает необходимость комплексности периодически подготавливаемого документа по ближайшим и последующим (более отдалённым по времени) мероприятиям реализации генерального плана.

2. Недопущение разбалансированности, деструктивных воздействий на территорию в процессе реализации генерального плана.

3. Поддержание стабильности решений генерального плана, недопущение неоправданно частных внесений в него изменений.

В следующем втором разделе, опираясь на принцип максимизации и на принцип неразрывности положений о декларации планов и положений о реализации планов, как критериальную основу, планируется обсудить вопросы о:

- оптимальных и иных способах утверждения связи между планированием и составлением планов реализации того, что запланировано;

- правовых способах недопущения деструкции города неконтролируемой застройкой
- о правовых гарантиях обеспечения реализации генерального плана в части соблюдения пороговых значений обеспеченности локальных территорий инфраструктурными объектами;

- наличия возможностей во имя реализации документов территориального планирования «нейтрализовать» ошибки федерального законодательства на региональном и местном уровнях;

- ясности предъявления картографических положений генерального плана – об отграничении не утверждаемых положений от утверждаемых положений;

- стабильности генерального плана как признаке наличия процесса его реализации – наличия местной градостроительной политики, а также об альтернативных системах градорегулирования.

³⁰ ГрК РФ в редакции, действующей с 2011 года, фактически отвергает это очевидное положение. См., в частности, об этом ответ на вопрос 4.3.

1.4. Табличная форма логико-правовой модели института территориального планирования

На данном этапе исследования нами определены следующие компоненты логико-правовой модели института территориального планирования (ТП).

1. Базовые принципы института ТП – принципы первого порядка.

2. Принципы второго порядка – руководящие положения, адресуемые институту ТП для его выстраивания на рациональных основаниях.

3. Связь принципов с вопросами практики, ответы на которые будут далее развёртываться (во втором разделе настоящего текста), исходя из принципов исходных и производных, в совокупности определяющих критерии правильности решения вопросов, возникающих в законодательной и проектной практике.

Указанные компоненты модели зафиксированы ниже в таблице 1.

Кроме того, компонентом модели является также и содержательное определение понятия «территориальное планирование», представленное ниже в подразделе 1.5.

Таким образом, сейчас модель достигла того уровня завершённости, который позволяет использовать её на данном этапе исследования в качестве критерия для оценки практики и выстраивания предложений по решению её проблем. Во втором разделе последовательно приобретаемые ответы на поставленные практикой вопросы фактически будут инкорпорироваться в модель, иллюстрируя её дополнительным содержанием и аргументацией.

Табличная форма отображения логико-правовой модели института территориального планирования (ТП)

Четыре базовых принципа ТП, предопределяющие соответствующие руководящие положения для ТП ³¹ . Затенение – указание на участие соответствующего базового принципа в порождении принципов второго порядка, представленных в столбце 5				Руководящие положения ТП (принципы второго порядка), предопределённые базовыми принципами ТП ³²	Модели ТП		Комментарии
					1	2	
				<i>Положения, предопределённые принципом 1 (по преимуществу) – принципом максимальности</i>			
				1.1. Наличие (+), отсутствие (-) положения, согласно которому юридически значимое функциональное зонирование должно осуществляться только в составе генеральных планов – на уровне органов местного самоуправления – ОМС (*)	+	-	(*) См. разделы 3.1.1 и 3.1.2, а также ответ на вопрос 2.3.3 в части особенностей взаимодействия субъектов РС и ОМС при совместном территориальном планировании
				1.2. Наличие (+), отсутствие (-) положения, согласно которому в документах территориального планирования (ДТП) должны определяться юридически значимые границы «зон планируемого размещения объектов» (*)	+	-	(*) См. раздел 1.3.1, а также ответ на вопрос 1.1.2.
				1.3. Наличие (+), отсутствие (-) положений о возможности принудительного изъятия полномочий по территориальному планированию у ОМС для передачи таких полномочий субъекту РФ (*)	-	+	См. раздел 1.3.1, 1.3.2 а также ответ на вопрос 1.2
				1.4. Наличие (+), отсутствие (-) положений о возможности разделения на части неделимого полномочия по подготовке-утверждению документов территориального планирования (*)	-	+	См. раздел 1.3.1, а также ответ на вопрос 1.2

³¹ Под номерами 1-4 обозначены следующие принципы ТП: 1 - принцип максимизации и несмещения институтов регулирования; 2 - принцип самостоятельности и взаимодействия публичных субъектов территориального планирования; 3 - принцип устойчивости-сбалансированности территорий планирования; 4 - принцип неразрывности положений о декларации планов и положений о реализации планов.

³² В данном столбце таблицы указаны не только положения, описанные в разделе 1.3, но и иные положения, содержащиеся в принципах ТП, но развёртываемые в последующем – в разделе 2, при разборе соответствующих вопросов.

				1.5. Наличие (+), отсутствие (-) положений о возможности замещения документов территориального планирования иными квазиправовыми документами (*)	-	+	См. раздел 1.3.1, а также ответ на вопрос 3.6.
				1.6. Наличие (+), отсутствие (-) положений об обязанности соответствующих уполномоченных органов обеспечивать исходные условия для территориального планирования, в частности устанавливая в пределах ограниченного периода времени границы, используемые при подготовке документов территориального планирования - границы земель лесного фонда, границы сельскохозяйственных угодий и т.д. (*)	+	-	См. раздел 1.3.1, а также ответы на вопросы 1.3.1 – 1.3.4.
				1.7. Наличие (+), отсутствие (-) положения о принятии сводных требований технических регламентов безопасности, подлежащих соблюдению при подготовке, обсуждении и утверждении документов территориального планирования и иных документов градостроительного проектирования (*)	+	-	См. раздел 1.3.1, а также ответ на вопрос 1.3.3
				<i>Положения, predeterminedные принципом 2 (по преимуществу) - принципом самостоятельности и взаимодействия публичных субъектов ТП</i>			
				2.1. Наличие (+), отсутствие (-) положений, чётко и непротиворечиво определяющих для каждого уровня публичной власти предметы утверждения и предметы согласования различных видов документов территориального планирования (ДТП).	+	+, - (*)	(*) Одновременное наличие утверждения и отрицания означает возможность такой ситуации, когда, например, предмет утверждения ДТП формально обозначен, но его невозможно идентифицировать на соответствующих картах (см. ответы на вопросы 1.3.1 – 1.3.4).
				2.2. Наличие (+), отсутствие (-) положения, согласно которому юридически значимое функциональное зонирование должно осуществляться только в составе генеральных планов – на уровне органов местного самоуправления – ОМС (*)	+	-	(*) См. разделы 3.1.1 и 3.1.2, а также ответ на вопрос 2.3.3в части особенностей взаимодействия субъектов РС и ОМС при совместном территориальном планировании
				2.3. Наличие (+), отсутствие (-) положения,			(*) При отсутствии

				согласно которому не допускается всем без исключения видам объектов приписывать «значение» (либо федеральное, либо региональное, либо местное), то есть, не допускается декларировать, что все без исключения виды объектов должны создаваться за счёт бюджета, либо с его участием.	+	- (*)	указанного положения может создаваться ситуация, когда все без исключения виды объектов превращаются, например, в объекты регионального значения, что противоречит федеральному законодательству, неверно по существу и влечёт негативные последствия (см. раздел 1.3.2 а также ответ на вопрос 2.2).
				2.4. Наличие (+), отсутствие (-) положения, согласно которому не допускается «раз и навсегда - окончательно» решать вопрос о разделении всех без исключения видов объектов на виды объектов различного значения посредством принятия соответствующих актов – без использования процедур совместного территориального планирования, осуществляемого при участии представителей различных уровней власти (*).	+	-	(*) См. ответ на вопрос 2.2.
				2.5. Наличие (+), отсутствие (-) положений о взаимодействии органов власти различных уровней при осуществлении территориального планирования (*)	+	+	(*) См. ответ на вопрос 2.3.
				2.5.1. Наличие (+), отсутствие (-) положений, согласно которым запрещается понуждать ОМС за свой счёт доделывать то, что не доделал «вышестоящий» уровень власти в своих документах ТП	+	-	(*) См. ответ на вопрос 2.3.1.
				2.5.2. Наличие (+), отсутствие (-) положений, согласно которым не допускается создавать нормы законодательства, которые не определяют однозначным образом предметы утверждения ДПП для каждого публичного субъекта - в случаях взаимодействия двух и более публичных субъектов на территориях различных юрисдикций	+	-	(*) См. ответ на вопрос 2.3.2
				<i>Положения, predeterminedённые принципом 3 (по</i>			

				<i>преимуществу) - принципом обеспечения устойчивости-сбалансированности территорий планирования</i>			
				3.1. Наличие (+), отсутствие (-) положения, согласно которому в генеральном плане должен определяться в виде параметрической модели баланс между планируемыми объёмами застройки и возможностями инфраструктуры различных видов эти объёмы застройки обслуживать (*).	+	- (**)	(*) См. раздел 1.3.3 и ответ на вопрос 3.2. (**) Возможность применения указанного положения может подразумеваться, но отсутствует его формальное законодательное закрепление, и следствием является отсутствие обязанности реализации этого положения на практике.
				3.2. Наличие (+), отсутствие (-) положения, согласно которому в генеральном плане должна определяться последовательность и периоды времени для создания-обеспечения баланса, указанного выше в пункте 3.1, включая обеспечение этого баланса посредством применения правил землепользования и застройки (*).	+	- (**)	(*) См. ответы на вопросы 3.2, 3.3, 4.2. (**) Возможность применения указанного положения может подразумеваться, но отсутствует его формальное законодательное закрепление, и следствием является отсутствие обязанности реализации этого положения на практике.
				3.3. Наличие (+), отсутствие (-) положения, согласно которому не «априорные» нормативы градостроительного проектирования предопределяют территориальное планирование, но наоборот – посредством подготовки генеральных планов вырабатываются указанные нормативы, не как абстрактные цифры, но соотнесённые с реальностью и спецификой территории показатели (*).	+	-	(*) См. ответ на вопрос 3.3.
				3.4. Наличие (+), отсутствие (-) положения, согласно которому документы территориального планирования, содержащие границы «зон планируемого размещения линейных объектов инфраструктуры», определяют возможность	+	-	(*) См. раздел 1.3.1 и ответы на вопросы 3.5, 4.3

				подготовки и территориальные границы подготовки документации по планировке территории для размещения таких объектов (*).			
				<i>Положения, predeterminedные принципом 4 (по преимуществу) - принципом утверждения неразрывности планов и обязательств власти по реализации планов</i>			
				4.1. Наличие (+), отсутствие (-) положений в законодательстве, определяющих необходимость быть в генеральных планах обеспеченных соответствующими показателями целей и мероприятий по их достижению (*)	+	-	(*) См. раздел 1.3.1 и ответ на вопрос 4.1, 4.3.
				4.2. Наличие (+), отсутствие (-) положения, согласно которому основным документом по реализации генерального плана является соответствующий комплексный план, а не отраслевые программы непосредственно - программы, которые при необходимости могут подготавливаться на основе такого комплексного плана (*).	+	-	(*) См. ответы на вопросы 4.1, .4.3.
				4.3. Наличие (+), отсутствие (-) положения, определяющего правовые гарантии обеспечения реализации генерального плана в части соблюдения пороговых значений обеспеченности локальных территорий застройки инфраструктурными объектами (*).	+	-	(*) См. ответы на вопросы 3.3, 4.2, 4.3.

1.5. Содержательное определение понятия «территориальное планирование»

Не всегда бывает так, что формальное-юридическое определение какого-либо понятия совпадает с его корректным содержательным определением³³. Эта ситуация несовпадения распространяется и на институт территориального планирования. Ныне мы имеем формальное-юридическое определение этого понятия, которое не может быть признано удовлетворительным с содержательной точки зрения³⁴. Почему? Как минимум, по двум причинам, поскольку в ныне действующем формальном определении:

1) отсутствует указание о главном идентификационном признаке института территориального планирования – отсутствует то, что отличает этот институт от иных институтов, прежде всего от института стратегического планирования, - указание об имеющих юридически значимые границы «зонах планируемого размещения объектов»³⁵;

2) отсутствует указание о том, что функциональное зонирование осуществляется только на уровне органов местного самоуправления.

Кроме того, имеющееся определение во многих отношениях является не полным, а значит, не раскрывает подлинного смысла того, что есть территориальное планирование.

С учётом приведённых выше результатов доказательного выстраивания принципов территориального планирования появилась возможность предъявить следующее содержательное определение этого института (определение, пока ещё не преобразованное в строгие юридические формулировки)³⁶:

«территориальное планирование – это подготовка, утверждение и применение (в порядке реализации) документов территориального планирования для:

1) определения мест планируемого размещения:

³³ Например, изменённое посредством № 373-ФЗ определение понятие «градостроительный регламент» в пункте 9 статьи 1 ГрК РФ. Суть допущенной законодательной ошибки – см: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_123

³⁴ Пункт 2 статьи 1 ГрК РФ: «*территориальное планирование - планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения*».

³⁵ См. ответы на вопросы 1.1.1 - 1.1.3. Также следует принять во внимание то, что в приведённом формальном определении понятия «территориальное планирование» отсутствие указания на «зоны планируемого размещения объектов» порождает второй круг ошибок: первый круг – ошибочное упразднение указанных зон из документов территориального планирования с их переводом в документацию по планировке территории – туда, где такие зоны абсолютно не нужны; второй круг ошибок – перевод указанных зон туда, где они не нужны, блокирует возвращение обратно этих зон туда, где они абсолютно необходимы для существования территориального планирования именно как правового института. Парадокс состоит в том, что первичные ошибки неизбежно порождают вторичные ошибки, которые закрепляют дополнительными нормами первичные ошибки, затрудняя их исправление, и как бы «спасают» первичные ошибки от необходимости исправления.

³⁶ Следует иметь в виду, что предлагаемое ниже определение не согласуется с ныне действующим формальным-юридическим определением понятия «территориальное планирование», а также с рядом норм ГрК РФ по соответствующим вопросам, поскольку и это определение, и эти нормы не соответствуют принципу максимальности, то есть не являются ни оптимальными, ни рациональными. В дальнейшем будет показано и доказано, в чём и как это несоответствие проявляется.

а) объектов федерального, регионального, местного значения, создание которых должно обеспечиваться за средства соответствующих бюджетов, либо с их участием, либо с использованием иных средств, - определения посредством установления на картах указанных документов юридически значимых границ зон планируемого размещения объектов;

б) иных объектов посредством установления функциональных зон на соответствующих картах в составе генеральных планов поселений, городских округов;

2) определения балансов, распределённых по периодам времени, между объёмами планируемой застройки различных видов и соответствующими этим объёмам показателями, характеризующими возможности инфраструктуры различных видов (социальной, транспортной, инженерно-технической) обслуживать-обеспечивать функционирование-эксплуатацию застройки на уровне, установленном техническими регламентами безопасности и нормативами градостроительного проектирования, - определения посредством функционального зонирования и положений о территориальном планировании в составе генеральных планов поселений и городских округов;

3) предъявления содержательных и правовых оснований, используемых при подготовке иных документов градостроительного проектирования:

а) документации по планировке территории:

- подготавливаемой в целях образования земельных участков для размещения объектов федерального, регионального, местного значения в границах зон планируемого размещения объектов, установленных в составе документов территориального планирования;

- подготавливаемой в иных целях с учётом генерального плана и правил землепользования и застройки;

б) правил землепользования и застройки с учётом генерального плана и задачи перевода характеристик функциональных зон в градостроительные регламенты территориальных зон, определяющие правовой режим допустимого использования земельных участков».

Следует указать на важные акценты, содержащиеся в предъявленном определении, а также из него развёртываемые логические следствия:

- институту территориального планирования должно быть возвращено то, без чего он в качестве правового институт существовать не может - «зоны планируемого размещения объектов» и, соответственно, юридически значимые границы таких зон. При отсутствии указанных зон институт территориального планирования на государственном уровне упраздняется - вырождается в иллюстративную часть документов стратегического планирования³⁷;

³⁷ Иллюстративная часть должна содержаться в указанных документах, но её наличие не должно превращаться в повод упразднения института территориального планирования, который в правовом отношении является документом более высокого юридического значения, поскольку связан с

- три задачи должен выполнять институт территориального планирования: 1) определять места планируемого размещения объектов (определяет непосредственно зонами планируемого размещения объектов и опосредованно – функциональным зонированием, осуществляемым на местном уровне); 2) определять на местном уровне балансы между объёмами планируемой застройки и возможностями инфраструктуры эти объёмы обслуживать; 3) обеспечивать переход к реализации того, что запланировано – к подготовке последующих документов градостроительного проектирования;

- сама возможность существования и реализации местной градостроительной политики лишь тогда возникает, когда посредством генеральных планов устанавливаются балансы между объёмами планируемой застройки и возможностями инфраструктуры эти объёмы обслуживать - когда фиксируются максимальные объёмы застройки, которые транслируются в последующих документах как юридически обязательные для соблюдения пределы. И наоборот: не установлены максимальные объёмы застройки – не установлены основания для возможности возникновения и реализации местной градостроительной политики³⁸.

Предъявленное определение не является субъективным, оно отражает результаты развёртывания объективных основ, имманентно присущих институту территориального планирования. Это значит, что данное определение и может, и должно использоваться как критериальное основание для оценки ситуации в отношении анализируемого института. Теперь мы обладаем всем необходимым и достаточным для того, чтобы перейти к ответам на вопросы законодательства и практики о территориальном планировании.

2. Ответы на особо значимые вопросы законодательной и проектной практики территориального планирования

В таблице 2 представлен перечень вопросов, на которые даются ответы в данном разделе. Все вопросы объединены в четыре группы в соответствии с четырьмя объективно существующими и выявленными в предшествующем разделе принципами территориального планирования, а именно: 1) принципом максимизации и несмещения институтов регулирования; 2) принципом самостоятельности и взаимодействия публичных субъектов территориального планирования; 3) принципом обеспечения устойчивости-сбалансированности территорий планирования; 4) принципом неразрывности положений о декларации планов и положений о реализации планов.

Также в таблице 2 путём обозначения номеров соответствующих вопросов указаны их смысловые связи друг с другом. Это позволяет с большей глубиной раскрыть обсуждаемые темы и проблемы.

возникновением правовых последствий для третьих лиц – для правообладателей недвижимости. См. ответ на вопрос 1.1.2.

³⁸ Более подробно об этом см. ответы на вопросы 3.2, 3.3.

Перечень рассмотренных вопросов и их связи с иными вопросами, распределёнными согласно принципам территориального планирования (ТП)

Принципы ТП	Вопросы, ответы на которые даются в данном тексте	Указания на номера иных «связанных» вопросов, распределённых согласно соответствующим принципам			
		1	2	3	4
1. Принцип максимизации и несмещения институтов регулирования	<i>Вопрос (1.1) о главном идентификационном признаке существования территориального планирования в качестве правового института, о факте и последствиях законодательного лишения этого института его главного идентификационного признака</i>	1.1.1 – 1.1.3	2.1, 2.3.1		
	<i>Вопрос (1.1.1) о законодательной ошибке включения института территориального планирования в состав института стратегического планирования</i>	1.1.2, 1.1.3	2.3.1		
	<i>Вопрос (1.1.2) о законодательной ошибке упразднения из документов территориального планирования юридически значимых границ зон планируемого размещения объектов, а также о цепочке негативных последствий, неизбежно возникающей из этой исходной законодательной ошибки</i>	1.1.1, 1.1.3	2.1, 2.3.1	3.5	
	<i>Вопрос (1.1.3) о том, почему фактически состоявшееся упразднение института территориального планирования на уровне государства и превращение его в институт стратегического планирования не может быть завершено полностью также и номинальным упразднением – исключением из федеральных законов самого упоминания об институте территориального планирования</i>	1.1.1, 1.1.2	2.3.1	3.2	
	<i>Вопрос (1.2) об идентификационном признаке, при отсутствии которого территориальное планирование в качестве правового института существовать не может: о неправомерности упразднения публичных субъектов планирования посредством принудительного изъятия у них полномочий для передачи «вышестоящим» субъектам, а также о неправомерности разделения на части неделимых полномочий по подготовке-утверждению документов территориального</i>	1.1	2.1, 2.3		

	<i>планирования</i>				
	<i>Вопрос (1.3) о проблеме фиксации уже существующих юридических фактов в виде границ перед началом действий по территориальному планированию</i>	1.1, 1.2			
	<i>Вопрос (1.3.1) о видах существующих границ, подлежащих фиксации перед началом действий по территориальному планированию</i>	1.1, 1.2, 1.3.2, 1.3.3, 1.3.4			
	<i>Вопрос (1.3.2) о проблеме фиксации перед началом действий по территориальному планированию уже существующих юридических фактов в виде границ категорий земель</i>	1.3.1, 1.3.3, 1.3.4			
	<i>Вопрос (1.3.3) о проблеме фиксации перед началом действий по территориальному планированию уже существующих юридических фактов в виде границ зон с особыми условиями использования территорий</i>	1.3.1, 1.3.2			
	<i>Вопрос (1.3.4) о различных подходах к понуждению различных органов власти (органов государственной власти и органов местного самоуправления) фиксировать к определённому сроку существующие юридические факты в виде границ перед началом действий по подготовке документов территориального планирования и их изменению</i>	1.3.1, 1.3.2, 1.3.3			
2. Принцип самостоятельности и взаимодействия публичных субъектов территориального планирования	<i>Вопрос (2.1) о методологии разграничения полномочий по территориальному планированию между различными уровнями публичной власти</i>	1.2	2.2, 2.3.1 - 2.3.4		
	<i>Вопрос (2.2) о методологии разграничения объектов различного значения</i>	1.2	2.1, 2.3		
	<i>Вопрос (2.3) о правовых основаниях и процедурах взаимодействия публичных субъектов при территориальном планировании</i>	1.1	2.1, 2.2		
	<i>Вопрос (2.3.1) об альтернативных подходах к организации института совместного территориального планирования</i>	1.1.1, 1.1.2, 1.1.3	2.1, 2.2		
	<i>Вопрос (2.3.2) об одном документе территориального планирования для двух и более субъектов Российской Федерации</i>		2.1, 2.2, 2.3.1, 2.3.3		
	<i>Вопрос (2.3.3) о простейшей модели взаимодействия публичных субъектов при территориальном планировании и реализации планов развития агломераций</i>		2.1, 2.2, 2.3.1, 2.3.2	3.1 - 3.4	
3. Принцип обеспечения устойчивости-	<i>Вопрос (3.1) о роли и содержании правовых инструментов территориального планирования для обеспечения начала системного взаимодействия различных органов власти во имя устойчивого и сбалансированного развития региона</i>		2.2, 2.3.3		

сбалансированности территорий планирования	<i>Вопрос (3.2) о функциональном зонировании генерального плана как способе установления баланса между планируемыми объёмами застройки и возможностями инфраструктуры эти объёмы застройки обслуживать</i>	1.1.3	2.1, 2.3.3	3.1, 3.3 - 3.6	4.1 – 4.4
	<i>Вопрос (3.3) о связи территориального планирования с нормативами градостроительного проектирования, иными компонентами градостроительного нормирования</i>			3.2, 3.4	4.1, 4.2
	<i>Вопрос (3.4) о связи генерального плана и правил землепользования и застройки</i>			3.1 – 3.3	
	<i>Вопрос (3.5) о правовых аспектах связи документов территориального планирования и документации по планировке территории</i>	1.1.2			4.3
	<i>Вопрос (3.6) о замещении правовых документов территориального планирования квазиправовыми документами</i>		2.3.2	3.3, 3.4	4.5
4. Принцип неразрывности положений о декларации планов и положений о реализации планов	<i>Вопрос (4.1) об оптимальных и иных способах утверждения связи между планированием и составлением планов реализации того, что запланировано</i>			3.2	4.2
	<i>Вопрос (4.2) о правовых способах недопущения деструкции города неконтролируемой застройкой - о правовых гарантиях обеспечения реализации генерального плана в части соблюдения пороговых значений обеспеченности локальных территорий инфраструктурными объектами</i>			3.2, 3.3, 3.4	4.1
	<i>Вопрос (4.3) о том, можно ли для реализации документов территориального планирования «нейтрализовать» ошибки федерального законодательства на региональном и местном уровнях</i>	1.1.2	2.3.3	3.1, 3.5	4.1
	<i>Вопрос (4.4) о ясности предъявления картографических положений генерального плана – об отграничении не утверждаемых положений от утверждаемых положений</i>				4.1 – 4.3
	<i>Вопрос (4.5) о том, что стабильность генерального плана может быть признаком наличия процесса его реализации – проявлением местной градостроительной политики, а также об альтернативных системах градорегулирования</i>			3.3, 3.4, 3.6	4.1 - 4.4

2.1. Вопросы, ответы на которые predeterminedены действием принципа максимизации и несмещения институтов градостроительного регулирования

В данную группу включены три вопроса:

- вопрос (1.1) о главном идентификационном признаке существования территориального планирования в качестве правового института, о факте и последствиях законодательного лишения этого института его главного идентификационного признака;

- вопрос (1.2) об идентификационном признаке, при отсутствии которого территориальное планирование в качестве правового института существовать не может: о неправомерности упразднения публичных субъектов планирования посредством принудительного изъятия у них полномочий для передачи «вышестоящим» субъектам, а также о неправомерности разделения на части неделимых полномочий по подготовке-утверждению документов территориального планирования

- вопрос (1.3) о проблеме фиксации уже существующих юридических фактов в виде границ перед началом действий по территориальному планированию.

Первые два вопроса подразделяются на частные вопросы.

Вопрос (1.1) о главном идентификационном признаке существования территориального планирования в качестве правового института, о факте и последствиях законодательного лишения этого института его главного идентификационного признака

Этот вопрос включает три составляющих вопроса:

- вопрос (1.1.1) о законодательной ошибке включения института территориального планирования в состав института стратегического планирования;

- вопрос (1.1.2) о законодательной ошибке упразднения из документов территориального планирования юридически значимых границ зон планируемого размещения объектов, а также о цепочке негативных последствий, неизбежно возникающей из этой исходной законодательной ошибки;

- вопрос (1.1.3) о том, почему фактически состоявшееся упразднение института территориального планирования на уровне государства и превращение его в институт стратегического планирования не может быть завершено полностью также и номинальным упразднением – исключением из федеральных законов самого упоминания об институте территориального планирования.

Вопрос (1.1.1) о законодательной ошибке включения института территориального планирования в состав института стратегического планирования

Данный вопрос должен быть обсуждён в связи с наличием следующих фактов:

- схемы территориального планирования Российской Федерации и схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации причислены Федеральным законом № 172-ФЗ к документам стратегического планирования (далее также – ДСП), соответственно, Российской Федерации и субъектов Российской Федерации³⁹;

- генеральные планы поселений и городских округов указанным № 172-ФЗ не причислены к ДСП муниципальных образований.

Спрашивается, почему одни виды документов территориального планирования (ДТП) определены как разновидность ДСП, а другие – нет?

Если посмотреть на этот вопрос с общеметодологической точки зрения, то получается картина, явленная нам следующими положениями.

1. Включение одного вида документов в состав другого вида документов – это признание того, что включаемое является разновидностью того, во что включается. То есть, соответствующие ДТП признаны разновидностью соответствующих ДСП.

2. Указанное включение – это признание идентичности, которая применительно к документам обнаруживает себя в двух проявлениях:

а) идентичность правового статуса как одинаковой ответственности за результаты исполнения родового документа (документа стратегического планирования - ДСП) и видовых документов (в данном случае документа территориального планирования - ДТП);

б) идентичность правового статуса последующих документов, подготавливаемых как на основе родового документа (ДСП), так и на основе видовых документов (ДТП).

Существует ли на самом деле возможность обеспечить указанные проявления идентичности для рассматриваемых документов?

Сначала о наличии/отсутствии идентичности правового статуса как ответственности за результаты исполнения рассматриваемых документов – ДСП и ДТП. С помощью таблицы 3 зафиксируем факты – нормы федеральных законов.

Таблица 3

Сопоставление ДСП и ДТП в части ответственности за их исполнение

³⁹ См. подпункт г) пункта 4 части 3, а также подпункт в) пункта 3 части 4 статьи 11 Федерального закона Российской Федерации № 172-ФЗ от 28.06.2014 года «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Позиции сопоставления	ДСП	ДТП
1. Виды ответственности органов власти за исполнение документов	Дисциплинарная, гражданско-правовая, административная ⁴⁰	Дисциплинарная, имущественная, административная, уголовная ⁴¹
2. Последствия для третьих лиц при обнаружении фактов, оснований для наступления ответственности органов власти	Отсутствуют	Установлены последствия – при наступлении имущественной ответственности возникает обязанность для органов власти возместить ущерб третьим лицам в полном объеме ⁴²

Данные таблицы 3 показывают кардинальные отличия. Получается, что отсутствует идентичность между ДСП и ДТП по признаку ответственности. Может быть, это неточности формулировок законов? Можно ли эти неточности исправить? Гипотетически можно одним способом, который нужно проверить на предмет его приемлемости-непротиворечивости – проверить последовательным прохождением следующих положений:

- очевидно, что предполагаемые неточности содержатся не в ГрК РФ, поскольку достаточно очевидно, например, что имущественную ответственность применительно к ДТП упразднить невозможно⁴³. Значит, неточности надо искать в № 172-ФЗ;

- в данном случае гипотетическое исправление (в целях проверки его возможности) может быть только такое: 1) в № 172-ФЗ вводится дифференциация видов ДСП на: а) собственно ДСП, не влекущие за собой имущественную ответственность власти перед третьими лицами, и б) ДСП (в виде ДТП, якобы, разновидности ДСП), влекущие за собой ответственность; 2) такая дифференциация потребует пересмотра некоторых норм № 172-ФЗ, начиная с пересмотра определения того, что есть ДСП⁴⁴. Потребуется указать, что ДСП – это документы двух видов, явленные как «документированная информация», которая в принципе не может порождать имущественную ответственность власти перед третьими лицами (что очевидно), и как некие решения, которые порождают указанную ответственность;

⁴⁰ См. статью 45 № 172-ФЗ.

⁴¹ См. статью 58 ГрК РФ.

⁴² См. части 1, 2, 3 статьи 59 ГрК РФ. В порядке примера приводим текст части 2 статьи 59 ГрК РФ: «Возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц в результате утверждения не соответствующих требованиям технических регламентов документов территориального планирования субъектов Российской Федерации, документации по планировке территории, утверждаемых в соответствии с настоящим Кодексом органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляется субъектом Российской Федерации в полном объеме».

⁴³ Подтверждение практикой этого утверждения - см. далее.

⁴⁴ Пункт 10 статьи 3 № 172-ФЗ: «документ стратегического планирования - документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования».

- такие гипотетические изменения (в порядке мысленного эксперимента проведённые) с неизбежностью поставят нас перед очевидным – перед тем, что на самом деле имеет место попытка сочетать несочетаемое, то есть обнаружилась неправильно поставленная задача. Это значит, что необходимо переформулировать задачу – признать ошибочность № 172-ФЗ в той части, когда этот закон определяет ДТП как разновидность ДСП.

Таким образом, принцип максимизации помог нам разобраться в первой обнаруженной проблеме законодательной практики – в том, что № 172-ФЗ должен быть исправлен: ДТП должны быть выведены из состава ДСП, поскольку не могут быть разновидностью ДСП в силу неупразднимости принципиально иного, более высокого правового статуса.

Продолжим анализ. Теперь – о наличии/отсутствии идентичности правового статуса последующих документов, подготавливаемых на основе и с учётом ДСП и ДТП.

Для ДСП последующие документы – это документы программирования, это программы, то есть документы, определяющие мероприятия, рассчитанные на вполне конкретные периоды времени. Иное дело с ДТП. Они могут стать основанием для подготовки соответствующих программ, но не только. ДТП являются основанием для документов, сроки подготовки которых не всегда представляется возможным установить однозначным образом, и, или срок действия которых в части их реализации остаётся неопределённым. В данном случае речь идёт о документации по планировке территории. Кроме того, на основании ДТП муниципального уровня (на основании генеральных планов) подготавливаются нормативные правовые акты градостроительного зонирования (правила землепользования и застройки - ПЗЗ), определяющие правовой режим использования земельных участков – режим, предельный срок действия которого не подлежит установлению в принципе, поскольку он «бессрочен» (действует с момента принятия ПЗЗ бесконечно долго – до тех пор, пока не будут внесены изменения в ПЗЗ, но и тогда этот режим будет продолжать действовать, хотя и в изменённом виде – без упразднения самого режима)⁴⁵. В этом отношении не приходится говорить об идентичности между ДСП и ДТП, то есть, опять отсутствует возможность для того, чтобы первые поглощали вторые и превращали бы их в свою разновидность. Получается, что и с этой стороны № 172-ФЗ обнаруживает имеющуюся в нём ошибку в указанной части.

Необходимо до конца разобраться и в том, почему в своё время федеральный законодатель включил ДТП на уровне государства в состав ДСП в качестве их разновидности, а ДТП на уровне муниципалитетов (генеральные планы) не включил в состав ДСП. Предлагается принять к сведению следующие положения, которые дают ответ на этот вопрос.

1. Был период времени, длившийся до 2011 года, когда в ГрК РФ было обеспечено одновременное наличие следующих положений: 1) посредством ДТП должны были определяться, среди прочего, зоны планируемого размещения объектов и, соответственно, границы таких зон; 2) обязанность государства и органов местного самоуправления

⁴⁵ См. «Азбука градостроительного зонирования»: <http://abc-urban.ru/>

возмещать ущерб третьим лицам в случаях возникновения вреда по причине принятия некачественных ДТП.

2. Был период времени, начавшийся с 2011 года, когда посредством изменения ГрК РФ одновременно было обеспечено отсутствие: 1) в ДТП зон планируемого размещения объектов и, соответственно, границ таких зон; 2) обязанности государства возмещать ущерб третьим лицам в случаях возникновения вреда по причине некачественных ДТП⁴⁶.

3. Ко времени принятия Федерального закона Российской Федерации № 172-ФЗ от 28.06.2014 года «О стратегическом планировании в Российской Федерации» институт территориального планирования на уровне государства уже был лишён указанных двух ключевых положений. Это значит, что: 1) была обеспечена как бы формальная идентичность ДСП и ДПП (поскольку устранение указанных положений равнозначно выхолащиванию правового статуса и содержания ДПП – равнозначно фактическому упразднению института территориального планирования⁴⁷; 2) возникла формальная возможность включить ДПП в состав ДСП, что и было сделано в № 172-ФЗ⁴⁸.

В этом месте логика, вскрывая взаимосвязь различных положений, понуждает: 1) сделать предположение о том, что произведённые в 2011 году посредством № 41-ФЗ изменения ГрК РФ, были направлены, в частности, и на то, чтобы, номинально сохранив институт территориального планирования, упразднить его на государственном уровне, преобразовав его фактически в институт стратегического планирования в 2014 году посредством № 172-ФЗ; 2) оставить проверку этого предположения за пределами данного текста, направленного на решение содержательных задач, которые не зависят от

⁴⁶ Такое одновременное отсутствие существовало в период с 20.03.2011 года по 03.07.2016 года - в период, начиная с принятия Федерального закона от 20.03.2011 № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования», которым были упразднены указанные ранее существовавшие в ГрК РФ положения, и вплоть до принятия Федерального закона от 3 июля 2016 г. N 373-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», которым были возвращены в статью 59 ГрК РФ положения, определяющие указанные обязанности государства. Более подробно об этом см.:

1) 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>;

2) Трутнев Э.К. Анализ закона о комплексном развитии территорий № 373-ФЗ. Журнал «Имущественные отношения в Российской Федерации» №№ 6, 7 (189, 190) 2017. См. также: <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>

⁴⁷ См. ответ на вопрос 1.1.2.

⁴⁸ Такое включение означало отождествление двух способов предъявления того, что планируется. Первый способ – посредством ДСП: для ДСП отсутствует запрет на включение иллюстративных материалов, в том числе в виде отображений на картах – отображений, не имеющих юридической силы и не порождающих никаких юридических последствий. Второй способ – посредством ДПП: лишённые зон планируемого размещения объектов ДПП, не влекущие ответственности власти за последствия и обязанности возмещать ущерб третьим лицам, возникший в результате применения некачественных ДПП. То есть, и формально и по существу было создано тождество между ДСП и ДПП, а в результате институт территориального планирования на государственном уровне был упразднён фактически, но не номинально.

субъективных предпочтений лиц, участвующих в формировании федерального законодательства.

4. Поскольку № 41-ФЗ не упразднил положения статьи 59 ГрК РФ об обязанности органов местного самоуправления возмещать ущерб третьим лицам в случаях возникновения вреда по причине некачественных ДТП (генеральных планов), то: 1) не были обеспечены условия для возникновения идентичности между ДСП и ДТП местного уровня; 2) не возникла возможность для включения посредством № 172-ФЗ ДТП местного уровня в состав ДСП в качестве их разновидности.

Теперь можно резюмировать.

Принцип максимальности помогает раскрывать самые запутанные вопросы, каковыми являются, в частности, вопросы правового и содержательного существования и функционирования института территориального планирования. В данном случае удалось доказательно определить, что:

1) институт территориального планирования является самостоятельным институтом, который не может быть поглощён институтом стратегического планирования, а если же такие намерения возникают, то они деструктивно воздействуют как на законодательную, так и проектную практику территориального планирования;

2) начиная с 2011 года – года принятия № 41-ФЗ, институт территориального планирования в России лишён своего главного идентификационного признака, что не позволяет этому институту развёртываться и функционировать наиболее эффективным образом.

Особенностям этого главного идентификационного признака будет посвящено рассмотрение следующего вопроса.

Вопрос (1.1.2) о законодательной ошибке упразднения из документов территориального планирования юридически значимых границ зон планируемого размещения объектов, а также о цепочке негативных последствий, неизбежно возникающей из этой исходной законодательной ошибки

С правовой точки зрения факт отсутствия юридически значимых границ – это свидетельство отсутствия ответственности и обязательств власти перед третьими лицами, правообладателями недвижимости. Такое отсутствие вполне приемлемо и даже необходимо для документов стратегического планирования (ДСП) как документов, выполняющих положительную декларативную функцию – предъявление намерений власти обеспечить движение в запланированное будущее. Но такое отсутствие ответственности и обязательств абсолютно неприемлемо для документов территориального планирования (ДТП), если они продолжают сохранять правовой статус именно ДТП. Почему? Ответ достаточно прост⁴⁹:

⁴⁹ См.: 1) о главном идентификационном признаке института территориального планирования - пункты 4-14 раздела 1.3.1 настоящего текста; 2) Пузанов А.С., Трутнев Э.К., Маркварт Э., Попов Р.А., Сафарова М.Д.

- отсутствие в ДТП юридически значимых границ при определённых обстоятельствах может рассматриваться как благо для определённым образом настроенных администраций различных уровней;

- достижение этого предположительного блага путём упразднения юридически значимых границ автоматически: 1) превращает ДТП в ДСП – упраздняет ДТП в правовом отношении, превращает ДТП в «документированную информацию» ДСП⁵⁰, в декларацию власти, предъявление которой важно и необходимо, но не порождает, не может и не должно порождать правовых последствий для третьих лиц – для правообладателей недвижимости; 2) создаёт правовую и содержательную пустоту между преобразованными-упразднёнными ДТП (между тем, что должно было бы быть, но упразднено из ДТП) и последующими документами – документацией по планировке территории;

- созданная пустота, явленная отсутствием упразднённых границ, - это наличие правовой неопределённости в формально утверждённых ДТП, это отсутствие гарантий того, что инвестиции в недвижимость не будут обесценены по причине её возможного изъятия для государственных или муниципальных нужд «в любом произвольно назначенном месте» – это омертвление территорий с инвестиционной точки зрения⁵¹;

- создание правовых пустот – это понуждение логикой к неотвратимому созданию за исходной ошибкой ряда последующих ошибок. Это ситуация, когда: 1) после изъятия из ДТП «зон планируемого размещения объектов» с юридически значимыми границами, приходит осознание невозможности полного упразднения таких зон - осознание, понуждающее к их переводу в иное место – в документацию по планировке территории – туда, где такие зоны не нужны вовсе, но нужно иное – границы земельных участков, образуемых для строительства соответствующих объектов; 2) создаётся нерациональная технология градостроительного проектирования, характеризуемая отсутствием необходимого и наличием ненужного в соответствующих документах, - неэффективная технология, применение которой обречено породить издержки и потери.

Таков простой логический алгоритм законодательных действий, направленных на фактическое упразднение института территориального планирования, но номинально его всё же сохраняющих в виде неупразднённых сочетаний слов, утративших, однако, правовой смысл. Теперь нам надлежит удостовериться в том, как этот логический алгоритм предопределил явление и содержание конкретных инициатив в российском законодательстве⁵². Первоначально рассмотрим содержание этих инициатив, а затем – их реализацию в подзаконном акте.

Стратегическое планирование и градорегулирование на муниципальном уровне. ISBN 978-5-7749-1229-2. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017. – 354 с.

⁵⁰ См. пункт 10 статьи 3 № 172-ФЗ - определение понятия «документы стратегического планирования».

⁵¹ С практической же точки зрения создание пустот-неопределённостей может рассматриваться как полезный инструмент для определённым образом настроенных администраций, поскольку они создают условия для обеспечения свободы - свободы управленческого манёвра, свободы от обязательств, ответственности и проч.

⁵² Далее используется текст: Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования, изменённого Федеральным законом от

Содержание законодательных изменений в отношении «зон планируемого размещения объектов капитального строительства»

Напомним, что до принятия № 41-ФЗ⁵³ в ГрК РФ существовали «зоны планируемого размещения объектов капитального строительства», которые надлежало определять в документах территориального планирования различных уровней.

Могут ли «границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства» быть упразднены полностью без их замены на что-либо другое в документах территориального планирования? «Полное отсутствие без замены» означало бы упразднение карт в составе документов территориального планирования (ДТП), а вместе с ними - фактическое упразднение самого института территориального планирования (нет карт – нет территориального планирования), за которым, в силу логики, должно было бы последовать и номинальное упразднение этого института. Очевидно, что номинальное упразднение института не могло считаться задачей Федерального закона, иначе было бы упразднено словосочетание «территориальное планирование», чего не произошло. Поэтому следует понять: возможна ли замена? Чем должны быть заменены упразднённые «границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства»?

Гипотетически для того, чтобы упразднить границы (всегда порождающие ответственность, которую есть намерение упразднить), но при этом не упразднить вовсе сам институт территориального планирования, необходимо ввести новый ранее отсутствовавший институт в составе территориального планирования – институт как бы «обозначения без границ». № 41-ФЗ, понуждаемый необходимостью выполнять требования указанной логики, такой институт «обозначения без границ» вводит в ГрК РФ. Проявляется этот институт в том, что на картах вместо прежних границ зон планируемого размещения объектов *«отображаются планируемые для размещения объекты»*⁵⁴.

Чем должно отличаться «отображение планируемых для размещения объектов» от «отображения границ зон планируемого размещения объектов»? Отсутствие в № 41-ФЗ упоминания об указанных границах означает отсутствие таких границ. Это значит, что на картах должно быть отображено нечто – «объект» - без использования границ. Значит, это нечто должно быть представлено в виде некоего «мутного пятна» без юридически значимых границ. Иным способом отобразить объект на карте невозможно.

Какие способы может предложить логика и технология планирования для отображения «мутных пятен без границ»?

Логика предлагает всего лишь два способа отображения «мутных пятен без границ». Первый способ: указать административно-географические наименования мест планируемого размещения объектов. Например, наименования муниципального района, поселения, городского округа, населенного пункта, где планируется разместить объекты

20.03.2011 № 41-ФЗ // Журнал «Имущественные отношения в Российской Федерации», 2011, № 8; см. также: <http://www.urbanomics.ru/node/4617>

⁵³ Федеральный закон от 20.03.2011 № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования».

⁵⁴ См., например, часть 6 статьи 10, часть 5 статьи 14 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.

федерального значения. Именно такой способ определён частью 5 статьи 10 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ применительно к положениям о территориальном планировании в составе документов территориального планирования Российской Федерации. Однако, если оценить непредвзято эти правовые и логические новеллы, то обнаружится, что наличие таких административно-географических наименований в виде текста не может быть отображением. «Отображение» требует отражения чего-то (в данном случае объектов) на чём-то – на карте. Поэтому первый способ, строго говоря, не является способом отображения, то есть, способом осуществления территориального планирования, которое требует фиксации результатов соответствующих работ на картах. Поэтому первый способ – это всего лишь квази-, или псевдоспособ, он может рассматриваться лишь в качестве подсобного способа при обязательном наличии карт – при отображении на картах объектов посредством второго способа.

Второй способ – отображение на картах самих объектов в виде «мутных пятен без границ». В рамках этого способа имеется возможность использовать два варианта, каждый из которых не противоречит № 41-ФЗ, а именно:

- вариант 1: на картах отображение «планируемых для размещения объектов» даётся только в виде повторения (из положений о территориальном планировании – из текстовой части) административно-географических наименований муниципальных районов, поселений, городских округов, населенных пунктов, где планируется разместить объекты федерального значения. При таком варианте вообще нет необходимости отображать какие-либо «мутные пятна без границ», которые могли бы более точно отобразить соответствующие объекты. Понятно, что при этом варианте требуется забыть о том, что такой способ отображения не является отображением, а его подменой;

- вариант 2: на картах отображение «планируемых для размещения объектов» даётся не только в виде повторения (из положений о территориальном планировании – из текстовой части) административно-географических наименований муниципальных районов, поселений, городских округов, населенных пунктов, где планируется разместить объекты федерального значения, но также и в виде отображения «мутных пятен без границ», которые более точно (по сравнению с указанными наименованиями) отображают «пятна» как символы планируемого размещения соответствующих объектов⁵⁵.

И для первого, и для второго вариантов возникают противоречия, суть которых сводится к следующему.

При варианте 1 фактически упраздняется необходимость подготавливать карты при сохранении номинальной необходимости их наличия – необходимости предъявлять карты, которые не несут никакой дополнительной информации по сравнению с текстовой частью документов территориального планирования. Такая ситуация формально не противоречит

⁵⁵ Показательно, что логика преподнесла нам слово «символ». Запомним это понуждение логикой, чтобы в дальнейшем проверить неотвратно в этом месте возникающую гипотезу о том, что в действительности мы имеем дело не с планированием, но с обозначением-символизацией-имитацией территориального планирования. Не будем также забывать, что символическое обозначение объектов – это вещь хорошая и необходимая, но только лишь для документов стратегического планирования, но никак не для документов территориального планирования (см. раздел 1.3.1 настоящего текста).

№ 41-ФЗ, но означает либо фактическое упразднение института территориального планирования, либо его грубую имитацию.

В отношении варианта 2 возникает следующая ситуация. На картах необходимо «отображать планируемые для размещения объекты» при отсутствии в № 41-ФЗ требования отображать границы. Гипотетически можно предположить, что допускается отображать по принципу «как получится». Но такое предположение должно быть отвергнуто, поскольку недопустимо формировать Федеральный закон на основе такого неправового принципа и определять последующую практику действий в соответствии с таким неправовым принципом. Поэтому логика определяет необходимость быть правилам, в соответствии с которыми могли бы «отображаться планируемые для размещения объекты» даже при отсутствии в № 41-ФЗ требования отображать границы. В силу указанного требования логики в часть 13 статьи 9 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ включена норма, согласно которой: *«требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства».*

Должен быть особо оценен факт введения указанной нормы в ГрК РФ при одновременном упразднении из документов территориального планирования «границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства». Что должно означать наличие «требований к отображению»? С правовой точки зрения не может быть иного ответа, кроме такого: «требования к отображению» не могут адресоваться ни к чему иному, как только к картам, а сами требования не могут быть ничем иным, как только требованиями к установлению границ (иное невозможно для карты в составе правового акта). Значит, имеет место следующая парадоксальная ситуация: с одной стороны, понятие «граница» применительно к размещаемым объектам стало табу - упразднено номинально (путём изъятия слова «граница»), а с другой стороны, понятие «граница» опять должно быть восстановлено фактически (в силу понуждения логикой - понуждения, которое не может преодолеть ни № 41-ФЗ, ни любой иной закон, даже «самый специальный»). В этом состоит одно из кардинальных противоречий № 41-ФЗ, которое неизбежно влечёт за собой длинный ряд иных противоречий.

О логической оценке возможности установления юридически значимых «требований к отображению планируемых для размещения объектов», а также о том, как эти требования были выполнены в подзаконном акте

Логика неизбежности возникновения в № 41-ФЗ цепочки противоречий такова.

Чтобы снять ответственность с государства за документы территориального планирования⁵⁶ необходимо упразднить границы как способ планирования размещения

⁵⁶ Посредством № 41-ФЗ была признана утратившей силу часть 1 статьи 59 ГрК РФ, где определялась ответственность государства в лице Российской Федерации и субъектов Российской Федерации за соответствие ими утверждённых документов территориального планирования требованиям технических регламентов безопасности – за качество таких документов. В 2016 году такая ответственность была восстановлена посредством № 373-ФЗ. См. выше относительно упразднения части 1 статьи 59 ГрК РФ.

объектов. Поэтому необходимо изъять слово «границы» из ГрК РФ посредством № 41-ФЗ. Но в силу логики границы опять возвращаются фактически (несмотря на изъятия слова «границы» из Закона) как только возникает необходимость упомянуть «требования к отображению» (а не упомянуть такие требования нельзя). Как сохранить исходную целевую позицию от распада посредством использования законов логики – как сохранить позицию о снятии ответственности с государства в указанной части? Есть только один способ: ввести норму о том, что установление «требований к отображению» не является обязательным. Таково требование логики в контексте перечисленных положений. Следуя этой единственно возможной в данном случае логике, № 41-ФЗ вводит норму, которая сформулирована следующим образом: *«Отсутствие установленных федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства, **требований к описанию и отображению** в документах территориального планирования планируемых для размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения **не является препятствием для подготовки, согласования и утверждения документов территориального планирования**»* (часть 8 ст.11 № 41-ФЗ).

Но на этом логика ещё не завершена. Её подлинное завершение должно определяться следующим. Если указанные «требования к отображению» будут установлены, то возникнет парадоксальная ситуация: вместе с «требованиями к отображению» должны вернуться упразднённые границы (поскольку невозможно помыслить возможность создания «требований к отображению объектов» без описания требований в отношении границ), а возвращение границ потребует возвращения к «границам зон планируемого размещения объектов», но такого возвращения допустить нельзя, поскольку Закон эти границы упразднил для выполнения особой цели. Получается порочный круг. Как из него выйти? Только одним способом – надо сделать вид, что ничего серьёзного не произошло: в подзаконном акте, говоря о границах (поскольку там не говорить о границах невозможно), нельзя придавать границам никакой юридической силы, то есть согласно Закону факт наличия границ, установленных согласно требованиям подзаконного акта, равным счётом ничего не должен означать в правовом отношении, такие границы должны быть сугубо технологическими – должны использоваться в процессе нанесения не имеющих правового значения иллюстраций на карты.

Посмотрим, как эта логика неотвратимо должна была проявиться и проявилась в подзаконном акте. Для полноты картины предьявим таблицу 4 сопоставления двух подходов к установлению границ в документах территориального планирования. Затем в более концентрированном виде сопоставление альтернативных моделей территориального планирования представим в таблице 5.

Сопоставление альтернативных моделей устройства системы территориального планирования в части наличия/отсутствия юридически значимых границ, обозначающих места размещения планируемых объектов

Позиции сопоставления	Альтернативные модели устройства системы территориального планирования		Комментарии
	Модель А – действовала в период с 2004 по 2011 год ⁵⁷	Модель Б – действует с 2011 года ⁵⁸	
1. Наличие (+), отсутствие (-) в ГрК РФ требования об установлении в документах территориального планирования (ДТП) границ зон планируемого размещения объектов (ЗПРО)	+	-	(*) Например, в указанный период на картах в составе генеральных планов надлежало указывать среди прочего « <i>границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения</i> » (пункт 8 части 6 статьи 23 ГрК РФ).
2. Наличие (+), отсутствие (-) в ГрК РФ требования о том, что документация по планировке территории, подготавливаемая на основании и в соответствии с ДТП для размещения запланированных такими документами объектов, должна выполняться (в юридически значимой части) в границах зон планируемого размещения объектов – зон, определённых ДТП	+	-	(*) В указанный период действовало правило, согласно которому в случаях решения посредством документации по планировке территории вопросов о размещении объектов федерального, регионального или местного значения подготовка такой документации «... <i>должна осуществляться применительно к территории в границах предусмотренных документами территориального планирования зон планируемого размещения объектов ...</i> » (часть 11 статьи 45 ГрК РФ).
3. Наличие (+), отсутствие (-) гарантий того, что в отношении недвижимости, расположенной вне границ зон планируемого размещения объектов, не будет принято решение об изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд	+	-	(*) Такие гарантии возникали в силу наличия позиций 1 и 2 – о границах ЗПРО и о подготовке юридически значимой части документации по планировке территории в пределах границ ЗПРО.
4. Наличие (+), отсутствие (-) подзаконного акта, принятие которого должно состояться по требованию	-	+	(*) Комментарии применительно к модели А. Во-первых, отсутствовала чрезвычайная

⁵⁷ Со дня введения в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ до дня введения в действие изменений в ГрК РФ посредством Федерального закона от 20.03.2011 № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования».

⁵⁸ Со дня введения в действие изменений в ГрК РФ посредством № 41-ФЗ.

ГрК РФ, - акта, определяющего требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов различного значения			<p>необходимость в наличии такого подзаконного акта, поскольку сам Закон определял всё необходимое в указанном отношении. Во-вторых, принятие такого подзаконного акта (как «дополнение к необходимому достаточного») не было бы противоречивым, и только бы усилило положения Закона, включая положение относительно соответствующих гарантий для правообладателей недвижимости (см. строку 3).</p> <p>(**) Комментарий применительно к модели Б.</p> <p>Необходимость такого акта определена изменённым посредством № 41-ФЗ ГрК РФ⁵⁹.</p> <p>Таким актом является соответствующий приказ уполномоченного федерального органа исполнительной власти⁶⁰.</p>
5. Наличие (+), отсутствие (-) в подзаконном акте, определяющем требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов различного значения, положений относительно границ и особенностях правового статуса этих границ	- (*)	+ (**)	<p>(*) Комментарий к модели А. Указанный акт отсутствовал. См. комментарий в строке 4.</p> <p>(**) Комментарий к модели Б.</p> <p>Во-первых, в акте, посвящённом описанию и отображению объектов, невозможно отсутствовать словам «граница», «границы» - таким словам предопределено появиться в силу неотвратимой логики⁶¹.</p> <p>Во-вторых, особенности предъявленных в указанном акте требований:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) выделены три вида объектов – «площадные объекты», «линейные объекты», «точечные объекты»; 2) эти три вида объектов фактически (без артикуляции соответствующих положений)

⁵⁹ Часть 13 статьи 9 ГрК РФ: «Требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства».

⁶⁰ Первоначально таким актом, определяющим «Требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения», был приказ от 30 января 2012 г. № 19 Министерства регионального развития Российской Федерации. См. оценку содержания указанного акта: http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/3846_import.pdf . Ныне этот приказ признан утратившим силу и заменён аналогичным приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 7 декабря 2016 г. № 793 «Об утверждении требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения».

⁶¹ См., например, пункт 8 приложения к указанному приказу № 793, где используются слова «границы смежных объектов», «границы объектов площадной локализации» и т.д.

			<p>представлены двумя разновидностями:</p> <p>а) объекты, не имеющие внешних границ. Это «линейные объекты» и «точечные объекты»⁶²;</p> <p>б) объекта, имеющие внешние границы. Это «площадные объекты»⁶³.</p> <p>В-третьих, факт наличия внешних границ для «площадных объектов» не имеет того смысла, согласно которому предполагалась бы что планируемые объекты должны, якобы, располагаться только в пределах установленных границ – не должны размещаться за пределами внешних границ. Такой смысл вообще не может появиться в «Требованиях...», поскольку это противоречило бы ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ, который ныне не содержит слов «граница», «границы» применительно к объектам и, соответственно, не допускает указанной трактовки⁶⁴. Иначе говоря, применяемые в «Требованиях...» слова «граница», «границы» могут использоваться и используются только и исключительно в значении сугубо технологическом – для обеспечения технологии нанесения иллюстративных (не правовых) отображений на карты – отображений, не определяющих возникновение правовых последствий.</p>
<p>6. Наличие (+), отсутствие (-) в подзаконном акте, призванном определять требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов различного значения, позиций, которые не являются требованиями, а значит, являются избыточными</p>	- (*)	+ (**)	<p>(*) Комментарий к модели А. Указанный акт отсутствовал, соответственно, отсутствовали избыточные требования. См. комментарий в строке 4.</p> <p>(**) Комментарий к модели Б.</p> <p>В силу общей логики и логики права, что является требованиями, когда говорится о «требованиях к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов»? Документы территориального планирования не могут не быть</p>

⁶² Линейные объекты представлены «последовательностями координат точек осевых линий объектов» (пункт 16 приложения к приказу № 793) без указания по обе стороны от осевых линий расстояний, посредством чего можно было бы определить конкретные места, конкретные территории, зоны расположения планируемых линейных объектов. Точечные объекты представлены координатами одной точки (пункт 25 приложения к приказу № 793), но также без указания необходимости фиксации внешних границ мест, территорий, зон расположения планируемых «точечных объектов».

⁶³ См. пункт 10 приложения к приказу № 793: «Площадные объекты имеют метрическое описание в виде последовательности координат граничных точек замкнутых контуров объектов, при этом координаты первой и последней точек совпадают».

⁶⁴ См., например, пункт 1 части 5 статьи 23 ГрК РФ.

		<p>правовыми актами, принятие которых может, а в некоторых случаях должно порождать правовые последствия для третьих лиц – для правообладателей недвижимости (см. раздел 1.3.1). Правовые последствия лишь тогда возникают, когда имеются границы. Значит, указанные требования должны относиться к границам. Это требование является необходимым и достаточным. Если же предъявляется нечто сверх необходимого и достаточного, то предъявляется избыточное – то, что не может, а потому и не должно причисляться к требованиям. Получается, что федеральный орган исполнительной власти, утвердивший приказ № 793, и включивший в состав «Требований...» то, что на самом деле требованиями не является, превысил свои полномочия и нарушил часть 13 статьи 9 ГрК РФ, согласно которой этому органу предписано принять именно «требования», но не то, что требованиями не является, а не являются требованиями условные обозначения различных видов объектов⁶⁵.</p>
--	--	---

⁶⁵ Приложение к приказу № 793 содержит порядка 240 страниц, 230 из которых посвящены условным обозначениям различных видов объектов – тому, что согласно логике ГрК РФ не является и не может быть требованиями.

Таблица 5

Основные позиции альтернативных моделей территориального планирования (развёрнутая, документированная характеристика моделей представлена в таблице 4)

Модель А, соответствующая принципу максимизации	Модель Б, противоречащая принципу максимизации
1. В документах территориального планирования фиксируются юридически значимые границы зон планируемого размещения объектов различного значения.	1. В документах территориального планирования отсутствуют юридически значимые границы запланированных мест размещения объектов различного значения.
2. Документация по планировке территории подготавливается на основании и в соответствии с документами территориального планирования в том смысле, что решения по размещению объектов соответствующего значения вырабатываются в границах зон планируемого размещения объектов ⁶⁶	2. Документация по планировке территории формально должна подготавливаться на основании и в соответствии с документами территориального планирования, однако, по причине отсутствия в таких документах юридически значимых границ запланированных мест размещения объектов различного значения такое размещение, производимое посредством подготовки документации по планировке территории допускается производить (и формально, и по существу) без обеспечения соответствия с документами территориального планирования, поскольку такое соответствие невозможно установить в принципе с юридических позиций.
3. В силу положений 1 и 2:	3. В силу положений 1 и 2:
а) создаются правовые гарантии того, что объекты недвижимости, расположенные вне границ зон планируемого размещения объектов, не будут изыматься для государственных или муниципальных нужд, то есть не будет происходить «омертвление земли», напротив – создаются условия для относительно нерискованного привлечения частных инвестиций в развитие соответствующих территорий;	а) не создаются правовые гарантии того, что объекты недвижимости, где бы они ни располагались, не будут изыматься для государственных или муниципальных нужд. Тот факт, что «нарисованный» на карте документа территориального планирования объект соответствующего значения не совпадает визуально с каким-либо частным объектом недвижимости (расположен как бы «далеко» от него), вовсе не означает, что объект со значением (например, дорога) не будет размещён на месте частного объекта недвижимости. По причине такой неопределённости (точнее, по причине недоработок документов территориального планирования – недоработок, понуждаемых законодательством) будет происходить «омертвление земли» – создаются неоправданные риски для привлечения частных инвестиций в развитие соответствующих территорий, блокируется процесс привлечения таких инвестиций;
б) создаются условия для обеспечения рационального соотношения между различными документами градостроительного проектирования – для трансляции решений из документов территориального планирования в документацию по планировке территории;	б) создаются условия для разрушения рационального соотношения между различными документами градостроительного проектирования – для трансляции решений из документов территориального планирования в документацию по планировке территории. Кроме того, посредством

⁶⁶ Это означает, в частности, что в документах территориального планирования, как правило, должны предлагаться относительно большего размера зоны планируемого размещения объектов, чем это требуется при их непосредственном размещении, определяемом посредством документации по планировке территории. То есть, при подготовке такой документации имеется маневр для уточнения и выбора из некоторого спектра решений, предложенных в обобщённом виде на начальной стадии подготовки документов территориального планирования.

	Закона возникает понуждение определять в документации по планировке территории зоны планируемого размещения объектов – зоны, которые в этой документации уже не нужны ⁶⁷ ;
в) не возникают правовые неопределённости и связанные с ними издержки (в том числе и экономического характера) при определении соотношения между документами территориального планирования, принимаемыми субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления ⁶⁸ .	в) возникают правовые неопределённости и связанные с ними издержки (в том числе и экономического характера) при определении соотношения между документами территориального планирования, принимаемыми субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Таблицы 4 и 5 убедительно свидетельствуют о том, что мы действительно имеем дело не просто с разными подходами, но с жёстко противостоящими друг другу альтернативами устройства системы территориального планирования. При этом жёсткость противостояния альтернатив возникает по причине следования принципу максимизации – в одном случае, и его отвержения – в другом случае.

Можно подвести предварительные итоги.

Понятие «граница» и, в частности, понятие «границы зон планируемого размещения объектов» имманентно и неустранимо присутствует в понятии «карта» как неотъемлемой части правового акта о территориальном планировании. Поэтому:

1) произведённое посредством № 41-ФЗ изъятие таких границ из документов территориального планирования прекращает их существование в качестве проявления института территориального планирования и автоматически переводит их в иной правовой статус – в статус документов стратегического планирования, в иллюстративную часть таких документов, не предназначенных для принятия властью на себя юридических обязательств, ответственности и соответствующих гарантий правообладателям недвижимости⁶⁹;

2) возникает вопрос, на который ныне нет формального ответа в законодательстве, но на который должен быть дан чёткий ответ посредством федеральных законов, а именно, должен ли на уровне государства существовать подлинный институт территориального планирования, либо он должен быть упразднён и преобразован в институт стратегического планирования с иллюстрациями на картах, не несущими правовой нагрузки;

3) при постановке и выработке решения по указанному вопросу неизбежно возникнет понимание невозможности упразднения института территориального планирования (невозможности – в силу правовой логики и технологических законов градостроительного проектирования), а вместе с приобретением такого понимания

⁶⁷ 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.urbanecomics.ru/node/4617>

⁶⁸ См. ответ на вопрос 2.3.1.

⁶⁹ См. ответ на вопрос 1.1.1.

неотвратимо возникнет подлежащая решению следующая задача возвращения к исходному состоянию – задача исправления очевидных, не поддержанных необходимостью, необязательных ошибок № 41-ФЗ в указанной части.

О цепочке негативных последствий, неизбежно возникающей из исходной законодательной ошибки упразднения зон планируемого размещения объектов из документов территориального планирования

Законодательство устроено таким образом, что однажды совершённая в нём ошибка влечёт за собой не одну, но несколько последующих ошибок и такие последующие ошибки уже просто своим нарастающим количеством «цементируют» исходную ошибку, делают её как бы невидимой – делают практически невозможным обратный путь к утраченному пониманию для исправления исходной ошибки, но зато содействуют либо росту непонимания, либо безразличия, либо цинизма, либо того, другого и третьего среди профессионалов градостроительного проектирования и должностных лиц.

Обсуждаемая здесь исходная ошибка упразднения зон планируемого размещения объектов из документов территориального планирования тянет за собой шлейф иных ошибок. Обозначим их с тем, чтобы рассмотреть позднее более внимательно в соответствующих разделах настоящего текста:

1) указанная исходная ошибка по своей внутренней логике должна максимизироваться следующим образом: упразднение границ зон и замена их на некое обозначение «мутного пятна» как бы естественно развёртывается в положение, согласно которому ничто не мешает отображение объектов свести к указанию, например, населённых пунктов, в пределах которых «где-то» такие объекты планируется разместить;

2) деградация отображения объектов до указания населённых пунктов в качестве мест планируемого размещения объектов требует продолжения – создания такой неправомерной ситуации, когда закон фактически позволяет «вышестоящему» уровню власти не доделывать свои собственные документы территориального планирования, перелагая такое доделывание на плечи органов местного самоуправления, чтобы они за другого субъекта ответили на вопрос, «где же находится это где-то»⁷⁰;

3) по закону состоявшееся получение «вышестоящими» уровнями власти сомнительного права недоделывать свои собственные документы территориального планирования с логической неизбежностью порождает положение, согласно которому генеральные планы должны прекращать своё действие с момента вступления в силу документов территориального планирования, например, субъектов Российской Федерации в части, противоречащей этим документам, однако, в силу отсутствия в таких документах юридически значимых границ зон планируемого размещения объектов регионального

⁷⁰ См. ответ на вопрос 2.3.1.

значения, невозможно никаким образом определить эту «часть несоответствия», то есть, «либо всё должно, либо ничто не должно прекращать своё действие»⁷¹;

4) неопределённости в части границ должны с логической неизбежностью порождать деформации в отношении:

- предметов согласования документов территориального планирования;
- института совместного территориального планирования, осуществляемого различными органами публичной власти⁷²;
- сомнительных с правовой точки зрения организационных схем подготовки, так называемого, одного документа территориального планирования для двух или более субъектов Российской Федерации⁷³.

Вопрос (1.1.3) о том, почему фактически состоявшееся упразднение института территориального планирования на уровне государства и превращение его в институт стратегического планирования не может быть завершено полностью также и номинальным упразднением – исключением из федеральных законов самого упоминания об институте территориального планирования

Напомним, что упразднение из документов территориального планирования (ДТП) Российской Федерации и субъектов Российской Федерации юридически значимых границ зон планируемого размещения объектов автоматически делает эти документы идентичными с документами стратегического планирования (ДСП) по правовому статусу⁷⁴. Однако, происходит это упразднение без изменения названий ДТП на названия ДСП – без изменения названий ДТП, которые они имели до и продолжают неизменно иметь после указанного упразднения. Очевидно, что изменение содержания и правового статуса документа без одновременного изменения его названия есть, как минимум, противоречие - то, наличие чего не должно допускаться в законодательстве.

Противоречие должно быть устранено. То есть, после указанного упразднения ДТП на уровне государства уже не могут называться документами территориального планирования, но должны называться документами стратегического планирования. Почему указанное противоречие до сих пор не устранено в законодательстве указанным образом? На то имеются две причины, понуждающие-принуждающие субъектов законоотворчества воздерживаться от устранения ими созданного необязательного противоречия.

Причина первая.

⁷¹ См. ответ на вопрос 2.3.1.

⁷² См. ответ на вопрос 2.3.1.

⁷³ См. ответ на вопрос 2.3.2.

⁷⁴ См. ответы на вопросы 1.1.1 и 1.1.2. ДТП на местном уровне (генеральные планы) «спасает» от указанного превращения наличие в них такого компонента как «функциональное зонирование», которое не позволяет ДСП поглотить полностью ДТП поселений и городских округов.

Если согласно требованию формальной логики (всегда реагирующей на ошибки и всегда указывающей пути к исправлению ошибок) предположительно устранить на уровне государства ДТП, преобразовав их в ДСП, то возникнет некий технологический вакуум и правовая неопределённость, деструктивная по своим последствиям, а именно:

- будут в наличии ДСП, реализация которых в части размещения запланированных объектов, минуя упразднённые ДТП, должна происходить посредством документации по планировке территории;

- для подготовки документации по планировке территории уже не будет содержательных и значимых в юридическом отношении оснований, а будут только номинальные основания в виде намерений и деклараций – в виде неких «мутных пятен» на картах как указаний о том, что планируемые объекты должны размещаться «где-то здесь, но не обязательно, чтобы именно здесь»;

- на одних и тех же территориях возникнет «соперничество» разных видов документации по планировке локальных территорий – документации, подготавливаемой и утверждаемой разными публичными субъектами планирования для разных целей, проще говоря, в силу разрыва юридически значимых связей и разграничений между документами возникнет правовой и технологический хаос.

Получается, что губительным для практики будет доведение до конца той логики, которая основана на развёртывании исходной ошибки. Поэтому лучше «умолчать» о наличии созданной законодательной ошибки, то есть, лучше не следовать требованиям формальной логики, не добиваться номинального упразднения фактически упразднённого на уровне государства института территориального планирования, оставляя открытой дверь для возможного в будущем исправления некогда совершённых ошибок законодательства – для возвращения в ДТП юридически значимых границ зон планируемого размещения объектов и, соответственно, для возвращения институту территориального планирования его неотъемлемого правового статуса, не допускающего ни его отождествления с иными институтами, ни его упразднения.

Причина вторая.

Если произойдёт номинальное упразднение ДТП на уровне государства, то потребуются логически непротиворечивым образом решить вопрос о судьбе института территориального планирования на местном уровне⁷⁵. В процессе нахождения приемлемого решения этого вопроса выяснится, что гипотетически (то есть, для проверки правильности предположения) для начала обсуждения можно определить два способа решения.

Способ первый. На местном уровне ДТП также предлагается упразднить и, также как и на уровне государства, превратить ДТП в ДСП. Тогда в некотором смысле произойдёт как бы формальная гармонизация законодательства – будет утверждено универсальное положение, согласно которому «если уж не иметь ДТП, то не иметь

⁷⁵ Ныне ДТП на местном уровне (генеральные планы) не включены в состав ДСП – см. ответ на вопрос 1.1.1.

никому». Такой мыслительный эксперимент вскроет следующую проблему: окажется, что на местном уровне ДСП не могут поглотить в себе без остатка ДТП – генеральные планы, поскольку в последних не может не быть того, что называется функциональным зонированием⁷⁶: такое зонирование заведомо не может рассматриваться как результат действия в рамках стратегического планирования, но, в лучшем случае, как результат последующих действий по реализации такого вида планирования – действий, сопряжённых с иным уровнем административной и правовой ответственности власти за результаты ею осуществляемого планирования. Это значит, что на местном уровне отсутствует возможность упразднить как излишний институт территориального планирования, полностью заменив его институтом стратегического планирования.

Кроме того, если, несмотря на отсутствие указанной возможности всё же «продать её насильственным способом⁷⁷», то обнаружится неизбежность возникновения неопределённостей и хаоса в практике правоприменения – обнаружится действие первой причины, которая с рациональных позиций блокирует реализацию обсуждаемой гипотетической возможности.

Способ второй. На местном уровне ДТП не упраздняются, то есть, закрепляется дуализм – на уровне государства применяются только ДСП, но не применяются ДТП, а на местном уровне применяются и ДСП, и ДТП. Очевидно, что и этот способ не решает рациональным образом вопрос о «стыковке» указанных документов, то есть, этот способ не блокирует возникновения неопределённостей, неупорядоченности и хаоса, что в совокупности составляет первую причину, определяющую невозможность упразднения института территориального планирования путём превращения его в институт стратегического планирования.

Изложенные выше доказательства лишают нас возможности не принять следующие выводы:

- невозможно институт территориального планирования упразднить путём его поглощения институтом стратегического планирования;
- с правовой и практической точек зрения недопустимо сохранять неопределённо долгое время нынешнюю искусственно созданную, противоречивую ситуацию, когда институт территориального планирования фактически упразднён на государственном уровне, но не упразднён номинально соответствующими изменениями формулировок законодательства;
- противоречия должны быть устранены, а для этого имеется только один непротиворечивый способ, состоящий в необходимости возвращения в документы территориального планирования юридически значимых границ зон планируемого размещения объектов.

⁷⁶ См. ответ на вопрос 3.2.

⁷⁷ В качестве примеров применения «насильственного способа» см. ответ на вопрос 1.2, а также особенности № 373-ФЗ: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_123

Вопрос (1.2) об идентификационном признаке, при отсутствии которого территориальное планирование в качестве правового института существовать не может: о неправомерности упразднения публичных субъектов планирования посредством принудительного изъятия у них полномочий для передачи «вышестоящим» субъектам, а также о неправомерности разделения на части неделимых полномочий по подготовке-утверждению документов территориального планирования

Для территориального планирования нужны публичные субъекты, обладающие соответствующими полномочиями. Наличие таких субъектов определяет возможность существовать территориальному планированию как правовому институту: если нет публичных субъектов, обладающих соответствующими полномочиями, то и нет территориального планирования⁷⁸.

Тривиальная очевидность этого утверждения не стоила бы словесного обозначения, если бы практика российского законодательства не преподнесла сюрприз – не посягнула на нечто очевидное посредством создания особого направления законотворческой деятельности, называемого «перераспределением полномочий». Поэтому нам придётся с этой «переставшей быть очевидной очевидностью» разбираться до того, как мы приобретём возможность и право ставить в последующих разделах настоящего текста более содержательные вопросы, раскрывающие смыслы и особенности института территориального планирования⁷⁹.

В 2014 году в России началось формирование нового законодательства о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и субъектами Российской Федерации, в том числе и в области градостроительной деятельности⁸⁰.

Анализ этого законодательства обнаруживает ряд ошибок, которые мы первоначально перечислим, чтобы затем рассмотреть их содержание:

- неправомерность принятой трактовки конституционного принципа добровольности передачи полномочий;

- неправомерность превращения изъятых муниципальных полномочий в полномочия собственные - государственные;

⁷⁸ На практике, включая законодательную практику, такое фактическое отсутствие может замещаться номинальным наличием. Последнее, как показывает анализ, может существовать только на основе не явных, либо намеренно незамечаемых противоречий правовой логике и базовым принципам устройства законодательства российского.

⁷⁹ В данном подразделе использовались тексты: 1) о перераспределении полномочий – вопрос 55 в Библиотеке ответов на вопросы о градостроительной деятельности: http://www.urbanomics.ru/sites/default/files/4133_import.pdf; 2) Игуменов Е. Правовые аспекты института перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ, журнал «Местное право» № 9, 2015 г.

⁸⁰ 27 мая 2014 года были приняты Федеральный закон № 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"" (далее - № 136-ФЗ) – Федеральный закон, ставший сигналом для спешного принятия многочисленных региональных законов, направленных на обеспечение перераспределения указанных полномочий.

- неправомерность разделения на две части неделимых полномочий по подготовке-утверждению документов территориального планирования;

- неправомерность базового положения нового законодательства о мнимой возможности «априорного» разделения полномочий на те, которые можно и те, которые нельзя без согласия органов местного самоуправления перераспределить в пользу субъектов РФ.

Неправомерность принятой трактовки конституционного принципа добровольности передачи полномочий

В основу № 136-ФЗ положена ошибка неверной трактовки части 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации⁸¹. Согласно этой части запрещается недобровольная передача полномочий органов местного самоуправления «снизу вверх» - без изъявления на то доброй воли органов местного самоуправления.

Ошибка состоит в том, что, в отличие от Конституции РФ, № 136-ФЗ, во-первых, допускает «насильственный отъём» полномочий у органов местного самоуправления⁸², а во-вторых, для осуществления этого нового ранее неведомого в российском законодательстве положения № 136-ФЗ разделяет полномочия органов местного самоуправления на две группы – на те, которые как бы можно «насильно» перераспределить в пользу субъектов РФ, и те, которые «насильно» перераспределить нельзя⁸³.

Неправомерность превращения изъятых полномочий в полномочия собственные

Эта ошибка состоит в том, что посредством изъятия региональными законами у органов местного самоуправления прежде им принадлежащие муниципальные полномочия, якобы, автоматически становятся полномочиями «государственными»⁸⁴.

⁸¹ Часть 1 статьи 132 Конституции РФ: «**Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения**».

⁸² Посредством № 136-ФЗ закреплена норма следующего содержания: «**Законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации**».

⁸³ Доказательство ошибочности этого положения предъявлено ниже.

⁸⁴ Так, например, в Московской области согласно Закону от 24 июля 2014 года № 106 "О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области" Правительство Московской области или уполномоченные им центральные исполнительные органы государственной власти Московской области с 1 января 2015 года осуществляют значительную часть полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительных и земельных отношений, именуя их не полномочиями органов местного самоуправления, а "государственными полномочиями". Согласно другому Закону от 24 июля 2014 года № 107 "О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями Московской области" часть перераспределенных в пользу органов государственной власти Московской области полномочий возвращается в компетенцию муниципальных районов и городских округов, но уже в статусе не собственно полномочий органов местного самоуправления, но "государственных" полномочий.

Во-первых, существуют два самостоятельных института: институт определения полномочий и институт перераспределения полномочий. Второй институт не может упразднить первый, и наоборот. Это значит, что факт принятия № 136-ФЗ не упраздняет нормы № 131-ФЗ⁸⁵ относительно определения полномочий (вопросов ведения) органов местного самоуправления - полномочий, которые лишь в силу принятия № 136-ФЗ и принятия на его основе региональных законов не могут перестать быть «муниципальными» и, соответственно, не могут быть автоматически превращены в «государственные» полномочия.

Во-вторых, номинальное превращение муниципальных полномочий в полномочия государственные предполагает направление соответствующих средств на выполнение возвращаемых как бы государственных полномочий. Однако, такое направление средств, будучи номинально необходимым, вполне подпадает под определение «нецелевого расходования бюджетных средств» в силу неопровержимых доказательств того, что и фактически, и формально-юридически никакой передачи «государственных» полномочий и не состоялось, и не могло состояться. При этом как бы оправданием возвращения «государственных» полномочий без перенаправления соответствующих средств органам местного самоуправления служит тот аргумент, что их выполнение, якобы, не требует выделения бюджетных средств. Однако, то, что это совсем не так, будет доказано ниже на конкретном логическом примере.

Неправомерность разделения на две автономные части неделимых полномочий по подготовке-утверждению документов территориального планирования

Эта ошибка состоит в разделении того, что разделению не подлежит и не поддается - в разделении неделимого полномочия по «подготовке-утверждению» одного и того же документа на два самостоятельных полномочия – полномочия по подготовке проекта документа субъектом управления одного уровня власти и полномочия по утверждению этого же документа уже другим субъектом управления другого уровня власти⁸⁶.

Наиболее наглядно являет себя ошибка разделения того, что разделению не подлежит и не поддается, в двух случаях – применительно к подготовке-утверждению документов градостроительного проектирования и применительно к подготовке аукционов на право развития застроенных территорий и подписанию соответствующих договоров⁸⁷.

⁸⁵ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

⁸⁶ На практическую возможность, но недопустимость с позиции права такой ошибки указывалось задолго до её «материализации» в новейших законах: "... полномочия в сфере территориального планирования не могут быть ограничены только подготовкой, а с неизбежностью одновременно предполагают и утверждение соответствующих документов. Наличие полномочия у субъекта публичной власти есть неизбежная, обязательная и неразрывная связка - "подготавливать-утверждать" - см. вопрос 7.2. в книге Э.К.Грутнев, Л.Е.Бандорин. "Комментарий к Градостроительному кодексу РФ: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности". – М.: Изд-во «Экзамен», 2008 – 525 с.

⁸⁷ В данном тексте мы не будем рассматривать ситуацию с договорами в случаях развития застроенных территорий, поскольку это выходит за тематические пределы данного текста. Заинтересованных читателей

О подготовке-утверждении документов градостроительного проектирования на примере ситуации в Московской области. Здесь полномочия по принятию решений о подготовке и, соответственно, по обеспечению подготовки генеральных планов и правил землепользования и застройки переданы Правительству Московской области, а полномочия по утверждению указанных документов сохранены за органами местного самоуправления. Разрыв полномочий гипотетически может означать одно из двух:

1) либо наличие у утверждающего органа местного самоуправления права вето – права не утвердить проект документа и направить его на доработку в Правительство Московской области;

2) либо отсутствие у утверждающего органа местного самоуправления права вето, то есть наличие безапелляционной обязанности утвердить "без права понуждать исправлять ошибки" в подготовленном Правительством Московской области проекте документа.

Второй вариант невозможен, поскольку при таком варианте наличие полномочия утверждать отождествляется с полномочием «утверждать, не глядя» - с фактическим упразднением полномочия утверждать при сохранении его номинального наличия в виде словесного обозначения в региональном законе, то есть, в виде профанации. Остаётся только первый вариант, при котором неизбежно возникновение конфликтов между "вышестоящим" органом-разработчиком проекта документа и "нижестоящим" органом местного самоуправления, «принуждённым утверждать» не им подготовленный проект документа.

Тогда потребуется введение особых правовых механизмов разрешения «не обязательных конфликтов» - механизмов, не предусмотренных законодательством. Региональные законы не закрепляют правовые механизмы разрешения такого рода конфликтов, но зато создают возможности для их необязательного возникновения. Фактически наблюдается силовое давление "вышестоящих" органов власти на "нижестоящие", что является прямым нарушением конституционного принципа самостоятельности органов местного самоуправления.

Неправомерность базового положения № 136-ФЗ о мнимой возможности «априорного» разделения полномочий на те, которые можно и те, которые нельзя без согласия органов местного самоуправления перераспределить в пользу субъектов РФ

В результате перераспределения полномочий возникает ещё одно противоречие. В соответствии с частью 2 статьи 59 Градостроительного кодекса РФ в случае утверждения не соответствующих требованиям технических регламентов документов территориального планирования, градостроительного зонирования, обеспеченная бюджетом ответственность лежит на органе, утвердившем такой документ - на органе местного самоуправления. Противоречие заключается в том, что в указанной ситуации орган местного самоуправления отвечает своими бюджетными средствами за документы,

которые создавались другими субъектами – органами власти Московской области. Иными словами, органы местного самоуправления как бы по закону понуждаются с использованием своих бюджетных средств компенсировать не свои ошибки, но ошибки, допущенные "вышестоящим" субъектом власти.

Но и это ещё не всё. Дело в том, что описанная ситуация приводит нас «из конца в начало» - со стороны последствий применения норм регионального закона понуждает обратиться к исходным постулатам № 136-ФЗ, а именно: 1) № 136-ФЗ основан на том предположении, что априори могут быть определены полномочия, которые заведомо не относятся, например, к сфере формирования, утверждения и исполнения местного бюджета; 2) на основе этого предположения установлен исчерпывающий перечень полномочий органов местного самоуправления, которые не могут быть перераспределены в пользу органов государственной власти субъектов РФ (см. часть 10 статьи 2 № 136-ФЗ); 3) не содержатся в этом исчерпывающем перечне полномочия в области градостроительной деятельности, то есть, предполагается, что эти полномочия априори никак не могут относиться к сфере формирования, утверждения и исполнения местного бюджета. Однако, представленный выше анализ показал, что такое предположение ошибочно, а его ошибочность неотвратимо распространяется и на базовый постулат № 136-ФЗ.

Проведённый анализ понуждает нас к предъявлению следующих выводов.

1. Неоспоримая очевидность созданных ошибок законодательства свидетельствует о том, что его новеллы не имели целью совершенствование законодательства.

2. Если законодательство деформируется столь кардинальным и очевидно противоречивым образом, то:

- это должно делаться ради таких практических целей, которые как бы «выше» требования непротиворечивости законодательства;

- это делается теми субъектами законотворчества, которые не верят в максимальный принцип, согласно которому противоречивое законодательство неизбежно порождает деструктивную практику правоприменения.

Вывод относительно неверия в указанный принцип особенно убедительно подтверждается примерами законодательных инициатив в области градорегулирования⁸⁸.

Вопрос (1.3) о проблеме фиксации уже существующих юридических фактов в виде границ перед началом действий по территориальному планированию

В подразделе 1.5 настоящего текста дано развёрнутое содержательное определение понятия «территориальное планирование», где выделены главные положения о том, что

⁸⁸ См. например, ответы на вопросы 2.3.3, 3.6.

территориальное планирование – это подготовка и применение (в порядке реализации) документов территориального планирования для определения:

- 1) мест планируемого размещения объектов;
- 2) балансов между объёмами планируемой застройки и возможностями планируемой инфраструктуры;
- 3) содержательных и правовых оснований, используемых при подготовке последующих документов градостроительного проектирования - правил землепользования и застройки, документации по планировке территории.

Это определение необходимым образом содержит в себе двуединство - неразрывное сочетание (а) технологических аспектов градостроительного проектирования (основанных на неупразднимых закономерностях градостроительного проектирования) и (б) правовых аспектов.

Полезно также, на время мысленно отложив в сторону технологические аспекты, попытаться дать юридическое определение этого понятия. Оно как бы само себя формулирует следующими словами: *«территориальное планирование – это на основе и с учётом существующих юридических и иных фактов создание новых юридических фактов в виде новых границ и юридически значимых следствий, проистекающих из возникновения новых границ, где следствия – это виды последующих действий, обязательств, гарантий для различных лиц, а также «наполнение» характеристиками, параметрами территорий в установленных границах, а также за пределами установленных границ – в случаях возникновения согласно законодательству границ зон с особыми условиями использования территорий».*

Такое определение заставляет нас ещё с одной стороны посмотреть на проблему границ. Дело в том, что территориальное планирование обязано создавать новые юридические факты, но формально не обязано «создавать» уже существующие факты – существующие на момент начала действий по территориальному планированию.

Здесь возникает проблема. Её бы не было, если бы существующие факты относительно границ в юридически значимом виде были бы исходно в наличии – были бы в сводном виде представлены в некоем документе, своде документов соответствующей информационной системы открытого доступа. Для Российской Федерации такой информационной системой является Единый государственный реестр недвижимости (далее также - ЕГРН)⁸⁹.

Здесь мы подошли к необходимости рассмотреть связь ЕГРН с институтом территориального планирования. В рамках этой темы обнаруживаются четыре значимых вопроса о:

- видах существующих границ, подлежащих фиксации перед началом действий по территориальному планированию;

⁸⁹ См. Федеральный закон № 218-ФЗ от 13 июля 2015 года «О государственной регистрации недвижимости».

- проблеме фиксации перед началом действий по территориальному планированию уже существующих юридических фактов в виде границ категорий земель;

- проблеме фиксации перед началом действий по территориальному планированию уже существующих юридических фактов в виде границ зон с особыми условиями использования территорий;

- различных подходах к понуждению различных органов власти (органов государственной власти и органов местного самоуправления) фиксировать к определённому сроку существующие юридические факты в виде границ перед началом действий по подготовке документов территориального планирования и их изменению.

Вопрос (1.3.1) о видах существующих границ, подлежащих фиксации перед началом действий по территориальному планированию

Как быть в ситуации, характеризуемой одновременно двумя положениями: 1) не обеспечено наличие юридически значимых фактов в виде границ, обеспечено частично; 2) действия по территориальному планированию формально не обязаны, да и формально не могут обеспечить указанное наличие – не могут восполнить отсутствующие юридические факты о существующем положении, но при отсутствии таких фактов действия по территориальному планированию даже и начаться не могут (если относиться к таким действиям ответственно)? Как системным образом с позиции применения принципа максимизации должна решаться эта коллизия законодательными способами?

Надо разбираться. Будем ставить вопросы и конструировать на них ответы, опираясь на нормы законодательства и принципы максимизации системы территориального планирования.

Вопрос 1: что означает факт наличия юридически значимой информации о существующих границах в документах ЕГРН, в иных законодательством определённых документах необходимой и достаточной информации для начала работ по территориальному планированию? Такой факт имеет место тогда, когда одновременно:

- юридически значимая информация о существующих границах представлена: 1) в документах ЕГРН с отображением координат границ (кроме случаев, когда допускается иной способ отображения границ), то есть тогда, когда устранены неопределённость, наложения, иные противоречия между границами различных территорий; 2) в иных законодательством определённых документах;

- юридически значимая информация о существующих границах в документах ЕГРН и иных законодательством определённых документах представлена в полном составе – в том составе, который определяется ГрК РФ сообразно требованиям к ДТП в части недопущения неверного отображения существующих границ, противоречий между существующими границами и предложениями по их изменению.

Вопрос 2: что такое полный состав содержащихся в документах ЕГРН и в иных документах юридически значимой информации о существующих границах – информации необходимой и достаточной для начала действий по территориальному планированию?

1. Применительно к документам ЕГРН это юридически значимая информация о следующих видах существующих границ:

а) границы административные;

б) границы категорий земель – земель лесного фонда; земель сельскохозяйственного назначения, а также границы сельскохозяйственных угодий; границы категорий земель, называемых «землями населённых пунктов»; границы иных категорий земель;

в) границы особо охраняемых природных территорий различного значения;

г) границы территорий общего пользования (земельных участков в составе территорий общего пользования) – территорий, земельные участки в составе которых не подлежат приватизации⁹⁰, то есть, например, не могут быть предоставлены для строительства многоквартирных домов, иных видов строительства. Это парки, набережные, иные подобные территории, площади, улицы;

д) границы линейных и нелинейных объектов различного значения, в том числе, дороги, железнодорожные линии, магистральные трубопроводы, порты, аэродромы и т.д.

2. Применительно к иным документам – границы зон с особыми условиями использования территорий:

а) границы, определяемые проектами зон охраны объектов культурного наследия, иными документами в отношении этих объектов;

б) границы, определяемые документами в отношении приаэродромных территорий;

в) границы, определяемые согласно законодательству о техническом регулировании, - границы санитарно-защитных зон, границы зон охраны, границы иных подобных зон, определяемые как расстояния от соответствующих объектов, вокруг которых требуется установление таких зон.

Вопрос 3: почему отсутствие в составе вышеприведённого перечня какого-либо вида юридически значимых границ, отдельных границ не позволяет начать действия по территориальному планированию?

Очевидно, что формального запрета на начало таких действий нет и быть не может. Но в указанном случае началом будут совсем не действия по территориальному планированию, но действия по доделыванию того, что до сих пор не сделали уполномоченные органы публичной власти и законодатели, которые требованиями закона

⁹⁰ Пункт 12 статьи 85 ЗК РФ: «Земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон и **не подлежат приватизации**».

не понудили такие действия совершить. Почему это не будут действия по территориальному планированию?

Во-первых, следует обратить внимание на то, что в указанном перечне установление всех видов границ (кроме некоторых границ в составе вида границ «1д» - границ линейных и нелинейных объектов) является обязанностью публичной власти⁹¹.

Во-вторых, в ситуации, когда необходимо представить на утверждение проект ДТП и при наличии «недоделок» со стороны публичной власти в отношении установления юридически значимых границ, по необходимости приходится эти недоделки доделывать в экстренном порядке. Такая экстренная работа, которая не является собственно территориальным планированием, но встроена в работы по такому планированию, обречена производить не столько юридически значимые границы, но квазиграницы по принципу «лучше что-то, чем ничего». В итоге обеспечивается номинальное наличие квазиграниц как основание и оправдание возможности возникновения и предъявления на утверждение проекта ДТП. Далее такой проект утверждается, а по причине утверждения квазиграниц вскрываются противоречия, неопределённости, конфликты при использовании такого документа с квазиграницами, который в результате и сам становится квазидокументом. Далее возникает потребность срочно корректировать документ в той же самой ситуации отсутствия юридически значимых границ – в ситуации перманентных недоделок, недоделанных уполномоченными органами публичной власти. Начинается новый цикл работ по подготовке очередного варианта нового квазидокумента. Вот почему, в частности, столь «модными» являются чрезмерно частные и не слишком эффективные «корректировки» генеральных планов⁹².

В-третьих, надо ответить на вопрос, по каким причинам возникают «недоделки» со стороны уполномоченных органов публичной власти? Чтобы аргументированно отвечать на этот вопрос, предлагается:

- подготовить и проанализировать таблицу 6 с указанием видов границ, фиксация которых как юридически состоявшихся фактов необходима для начала работ по подготовке генерального плана;

- рассмотреть проблему более подробно на двух примерах: 1) на примере фиксации юридических фактов в виде границ категорий земель - вопрос (1.3.2); 2) на примере фиксации юридических фактов в виде границ зон с особыми условиями использования территорий вопрос (1.3.3).

⁹¹ На это можно было бы возразить, что в представленном списке отсутствуют границы частных земельных участков. На это возражение следует ответить с позиции максимизации и рационализма. Во-первых, мы ведём речь о минимально необходимом и достаточном, что не исключает возможность и даже желательность приобретения дополнительной информации (поскольку «лишней информации не бывает», если только она не сбивает с толку и является не информацией, а информационным шумом). Во-вторых, такое разграничение (между минимально необходимым и достаточным и тем, что приобретается как информация сверх того) необходимо вводить для фиксации прямых обязательств публичной власти. В-третьих, информация о границах частных земельных участках в большей степени (по сравнению с документами территориального планирования) важна и необходима для подготовки правил землепользования и застройки, посредством которых определяется правовой режим использования именно частных земельных участков.

⁹² См. ответ на вопрос 4.5.

Таблица 6

Виды существующих границ (существующих по факту, но не юридически, а также юридически), но ещё не внесённых в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН), - виды существующих границ, необходимых для начала работ по территориальному планированию – по подготовке генерального плана (ГП)

Минимально необходимый состав видов существующих границ (а) и источники требований (б, в, г) о необходимости видов существующих границ, которые должны быть отражены в ГП: б) статья 23 ГрК РФ; в) статья 36 ГрК РФ – требования для того, чтобы обеспечить возможность на основе ГП подготавливать юридически корректным образом правила землепользования и застройки (ПЗЗ); в) иные требования логики.				Границы: д) «новые границы» - могут быть внесены в ЕГРН на основании вновь принимаемых решений об установлении новых границ, и изменении прежних границ согласно части 1 статьи 32 № 218-ФЗ ⁹³ ; е) «старые границы» - существуют фактически, но не юридически, а также существуют юридически, но отсутствуют в ЕГРН и не могут согласно действующему законодательству быть внесены в ЕГРН как фактически и юридически существующие границы в установленный законом срок (*)		(*) Примечания, комментарии, даваемые к позициям соответствующих строк
а	б	в	г	д	е	
1-13 (*)				(**)		(*) Общий комментарий ко всем нижеследующим строкам: - в статье 23 ГрК РФ используются два вида обозначений: 1) «границы территорий, зон ...» 2) «зоны, территории...»; - факт наличия двух видов обозначений свидетельствует о неоптимальности законодательного регулирования - об отсутствии однозначного требования установления границ как основания для возникновения соответствующих обязательств и гарантий у публичной власти. (**) Содержащийся в части 1 статьи 32 № 218-ФЗ является исчерпывающим. Это означает, что отсутствие упоминания о соответствующем случае не даёт оснований для внесения границ в ЕГРН.
1. (Границы) Линейные и нелинейные объекты федерального, регионального,	√			(*)	(**)	(*) «Новые границы» могут быть внесены в ЕГРН на основании пункта 13 части 1 статьи 32 № 218-ФЗ (на основании решения об утверждении проекта межевания территории)

⁹³ Федеральный закон № 218-ФЗ от 13 июля 2015 года «О государственной регистрации недвижимости».

⁹⁴ Часть 1 статьи 69 № 218-ФЗ: «Права на объекты недвижимости, возникшие до дня вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 года N 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", признаются юридически действительными при отсутствии их государственной регистрации в Едином государственном реестре недвижимости. Государственная регистрация таких прав в Едином государственном реестре недвижимости проводится по желанию их обладателей».

местного значения						(**) «Старые границы» не могут быть внесены в ЕГРН в установленный законом срок.
2. «Границы населённых пунктов» (*)	√			(**)	(***)	(*) Слова в кавычках означают использование словосочетания из статей 23, 36 ГрК РФ. (**) «Новые границы» могут быть внесены в ЕГРН на основании пункта 8 части 1 статьи 32 № 218-ФЗ. (***) «Старые границы» не могут быть внесены в ЕГРН в установленный законом срок.
3. «Границы поселения, городского округа»	√			(*)	(**)	(*) «Новые границы» могут быть внесены в ЕГРН на основании пункта 7 части 1 статьи 32 № 218-ФЗ. (**) «Старые границы» не могут быть внесены в ЕГРН в установленный законом срок.
4. (Границы) «Особые экономические зоны» (*)	√	√		(**)	(***)	(*) Позиция указана и в статье 23, и в статье 36 ГрК РФ. (**) «Новые границы» могут быть внесены в ЕГРН на основании пункта 15 части 1 статьи 32 № 218-ФЗ. (***) «Старые границы» не могут быть внесены в ЕГРН в установленный законом срок.
5. (Границы) «Особо охраняемые природные территории федерального, регионального, местного значения» (*)	√	√		(**)	(***)	(*) Позиция указана и в статье 23, и в статье 36 ГрК РФ. (**) «Новые границы» могут быть внесены в ЕГРН на основании пункта 10 части 1 статьи 32 № 218-ФЗ. (***) «Старые границы» не могут быть внесены в ЕГРН в установленный законом срок.
6. (Границы) «Территории объектов культурного наследия»	√			(*)	(**)	(*) «Новые границы» могут быть внесены в ЕГРН на основании пункта 9 части 1 статьи 32 № 218-ФЗ. Имеется следующая неточность: 1) границы могут быть внесены в ЕГРН на основании прямого упоминания соответствующего вида границ; 2) прямое упоминание «территорий объектов культурного наследия» отсутствует; 3) имеется упоминание о «зонах с особыми условиями использования территорий», к которым могут быть причислены «территорий объектов культурного наследия». (**) «Старые границы» не могут быть внесены в ЕГРН в установленный законом срок.
7. (Границы) «Территории исторических поселений»	√			(*)	(**)	(*) «Новые границы» могут быть внесены в ЕГРН на основании пункта 9 части 1 статьи 32 № 218-ФЗ. Имеется следующая неточность: 1) границы могут быть внесены в ЕГРН на основании прямого упоминания соответствующего вида границ; 2) прямое упоминание «территорий исторических поселений» отсутствует; 3) имеется упоминание о «зонах с особыми условиями использования территорий», к которым могут быть причислены «территории исторических поселений». (**) «Старые границы» не могут быть внесены в ЕГРН в установленный законом срок.
8. (Границы) «Зоны с особыми условиями использования территорий»	√			(*)	(**)	(*) «Новые границы» могут быть внесены в ЕГРН на основании пункта 9 части 1 статьи 32 № 218-ФЗ. (**) «Старые границы» не могут быть внесены в ЕГРН в установленный законом срок.
9. (Границы) «Территории, подверженные риску возникновения»	√			(*)	(**)	(*) «Новые границы» могут быть внесены в ЕГРН на основании пункта 9 части 1 статьи 32 № 218-ФЗ. Имеется следующая неточность: 1) границы могут быть внесены в ЕГРН на основании

чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»						прямого упоминания соответствующего вида границ; 2) прямое упоминание «территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» отсутствует; 3) имеется упоминание о «зонах с особыми условиями использования территорий», к которым могут быть причислены «территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». (**) «Старые границы» не могут быть внесены в ЕГРН в установленный законом срок.
10. «Границы лесничеств, лесопарков», «земли лесного фонда» (*)	√	√		(**)	(***)	(*) В части 6 статьи 36 ГрК РФ говорится о «землях лесного фонда». (**) «Новые границы» могут быть внесены в ЕГРН на основании пункта 11 части 1 статьи 32 № 218-ФЗ (решения «об отнесении к определенной категории земель или о переводе земельного участка из одной категории земель в другую») (***) «Старые границы» не могут быть внесены в ЕГРН в установленный законом срок.
11. (Границы) «Земли, покрытые поверхностными водами»		√		(*)	(**)	(*) «Новые границы» могут быть внесены в ЕГРН на основании пункта 11 части 1 статьи 32 № 218-ФЗ. (**) «Старые границы» не могут быть внесены в ЕГРН в установленный законом срок.
12. (Границы) «Земли сельскохозяйственного назначения», (границы) «сельскохозяйственные угодья в составе земель сельскохозяйственного назначения»		√		(*)	(**)	(*) «Новые границы» могут быть внесены в ЕГРН на основании пункта 11 части 1 статьи 32 № 218-ФЗ. (**) «Старые границы» не могут быть внесены в ЕГРН в установленный законом срок.
13. Границы территорий общего пользования (границы земельных участков в составе территорий общего пользования) в виде парков, набережных - территорий, не подлежащих приватизации ⁹⁵ .			√	(*)	(**)	(*) «Новые границы» могут быть внесены в ЕГРН на основании пункта 13 части 1 статьи 32 № 218-ФЗ. (решение «об утверждении проекта межевания территории») (**) «Старые границы» не могут быть внесены в ЕГРН в установленный законом срок.

⁹⁵ См. пункт 12 статьи 85 ЗК РФ.

Выводы как результаты анализа таблицы 6.

1. В отношении юридически значимых границ всё минимально необходимое для начала действий по территориальному планированию определяется исключительно решениями публичной власти.

2. Действующее законодательство устроено так, что в недавнем прошлом, ныне и далее в неопределённо далёкое будущее будет транслироваться ситуация предопределённого отсутствия всего минимально необходимого для начала действий по территориальному планированию в отношении юридически значимых границ – ситуация, характеризующаяся наличием смесей из: 1) юридически значимых границ, внесённых в ЕГРН; 2) юридически значимых границ, не внесённых в ЕГРН; 3) фактов наличия недокументированных границ.

3. Фактическое законодательное утверждение процесса непрерываемого существования второго и третьего компонентов указанных смесей ныне и в неопределённо далёком будущем является основой для постоянного поддержания правовой неопределённости документов территориального планирования в соответствующей части.

Источником этой перманентной неопределённости является ошибочно воспринимаемая в качестве незыблемой и универсальной норма части 1 статьи 69 № 218-ФЗ, согласно которой государственная регистрация прав в ЕГРН, связанная также и с фиксацией границ, проводится по желанию их обладателей – любых правообладателей, будь то частные лица, либо публичная власть. Однако, если подвергнуть беспристрастному логическому и теоретическому анализу этот принцип в части оценки возможности быть ему универсальным, то выяснится очевидное, например, что:

1) неправомерно априори отождествлять желания частных лиц и публичной власти;

2) «желать, или не желать» для публичной власти не может быть произвольным, но должно быть обусловлено её обязанностью обеспечивать правовые условия для изъявления правовых желаний частных лиц - граждан;

3) наличие такой обусловленности неизбежно и закономерно упраздняет ошибочную универсальность рассматриваемого принципа применительно к публичной власти⁹⁶.

⁹⁶ Одним из свидетельств правильности данного доказательства, а также его неустранимых последствий является норма части 2 статьи 7 Федерального закона от 31.12.2017 N 507-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" – **норма, которая формально и по существу противоречит части 1 статьи 69 № 218-ФЗ**, согласно которой внесение сведений о существующих границах в ЕГРН производится по желанию правообладателей, то есть без их понуждения законом в отношении сроков выполнения желаний, включая либо наличие, либо отсутствие «желания» у публичной власти: *«Органами государственной власти и органами местного самоуправления, осуществившими подготовку и утверждение документов территориального планирования и правил землепользования и застройки ... должны быть подготовлены сведения о границах населенных пунктов, о границах территориальных зон ... до 1 июня 2020 года...»*. См. также ответ на вопрос 1.3.4.

4. Ошибочность указанного принципа в части придания ему универсального значения (доказываемая как со стороны теории, так и практики) должна быть исправлена - в законодательство должно быть внесено важное уточнение, согласно которому в соответствующих случаях для органов публичной власти устанавливаются: 1) обязанность в пределах некоторого ограниченного срока обеспечить внесение существующих юридически значимых границ в ЕГРН – существующих границ, минимально необходимых для начала действий по территориальному планированию⁹⁷; 2) последствия, в том числе в виде административных санкций за неисполнение указанных обязанностей в установленные сроки.

5. Решение проблемы установления существующих юридически значимых границ важно не только для самих документов территориального планирования, включая генеральные планы (ГП), но и для подготавливаемых на основе ГП правил землепользования и застройки, в том числе по той причине, что правовой режим в виде градостроительных регламентов не устанавливается применительно к определённым категориям земель, а чтобы на местности определить, к каким конкретно территориям градостроительные регламенты устанавливаются, надо знать существующие границы категорий земель – земель лесного фонда, сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения и проч.

Это значит, что наличие в генеральных планах существующих юридически значимых границ в значительной части предопределяет качество ПЗЗ и, соответственно, качество и надёжность системы градорегулирования на местном уровне.

6. В № 218-ФЗ правомерно утверждён исчерпывающий перечень оснований для внесения границ в ЕГРН. Однако, этот рациональный подход не всегда доводится до необходимой степени чёткости. Один из примеров - ситуация в отношении озеленённых территорий общего пользования (ТОП) в виде парков, набережных: 1) формально основанием для внесения соответствующих границ являются утверждённые проекты межевания; 2) границами ТОП являются красные линии, утверждаемые проектами планировки территории (не проектами межевания); 3) в силу первого и второго положения возникает неопределённость в части ответа на вопрос, фиксируются ли в ЕГРН красные линии как границы, защищающие озеленённые ТОП от застройки (поскольку согласно пункту 2 статьи 85 ЗК РФ такие территории не подлежат приватизации). Такая неопределённость не блокирует деструктивные проявления процессов строительства, не способствует оптимизации системы градорегулирования.

7. В ГрК РФ используются два вида формулировок: «границы территорий, зон ...», «зоны, территории...». Этот факт свидетельствует о неопределённости действующих норм законодательного регулирования - об отсутствии однозначного требования об отображении не размытых образований, но именно границ, при наличии которых только и могут возникать основания для обязательств и гарантий у публичной власти – для

⁹⁷ Блокирование введения в законодательство такой обязанности блокирует законодательное преодоление дублирования - переход от системы категорий земель к системе территориального зонирования, см.: http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/61_faq_trutnev.pdf

возникновения того, что определяет ответственное и качественное территориальное планирование.

После того, как мы рассмотрели общие положения о фиксации существующих юридически значимых границ в документах территориального планирования, можно переходить к более детальному рассмотрению отдельных примеров.

Вопрос (1.3.2) о проблеме фиксации перед началом действий по территориальному планированию уже существующих юридических фактов в виде границ категорий земель

Предшествующими обоснованиями доказано, что принцип максимизации первоначально определяет то минимально необходимое, на незыблемом фундаменте которого будет выстраиваться институт территориального планирования приращением и развёртыванием новых положений как следствий предшествующих положений. Если же нет такого фундамента, то и здание не устоит – сначала перед объективным анализом ложных принципов устройства законодательства, а затем – перед проявлениями практики, обречённой быть неэффективной и даже деструктивной по причине ошибочного законодательства.

Рассмотрим проявления указанной ситуации на примере разных способов отображения в документах территориального планирования (ДТП) существующих границ земель лесного фонда и земель сельскохозяйственного назначения. Для этого составим таблицу 7, где сопоставим два подхода: 1) подход, который нацеливал на установление фундамента минимально необходимого; 2) подход, отвергающий необходимость создания такого фундамента. Но перед изучением этой таблицы обратим внимание на то, как в данном случае развёртываются положения логики из начала в конец и из конца в начало.

Понуждение законом уполномоченных органов заблаговременно фиксировать существующие границы различных категорий земель в ЕГРП создаёт такую ситуацию, когда все границы известны и публично предъявлены до начала действий по территориальному планированию, либо по внесению изменений в такие документы. Факт наличия существующих границ в силу логики неотвратимо порождает обязанности соответствующих уполномоченных органов обеспечивать соблюдение границ, в том числе путём согласования предъявляемых в проектах ДТП намерений эти границы изменять, а также согласования намерений, реализация которых может негативно воздействовать на состояние земель в соответствующих границах. В этом отношении всё предельно просто: есть границы – есть обязанность обеспечивать соблюдение границ. И наоборот: нет границ – нет обязанности обеспечивать соблюдение границ. Согласно этой простой логике, например, факт отсутствия согласования проектов ДТП в части намерений по изменению границ категорий земель является индикатором отсутствия полного набора существующих границ соответствующей категории земель и намерения обеспечить такое отсутствие на долгие годы вперёд посредством специально подобранных формулировок закона. Теперь обратимся к таблице 7.

Таблица 7

Сопоставление различных подходов, в которых проявляются особенности связи между наличием/отсутствием соответствующих согласований проектов документов территориального планирования (ДТП) и наличием/отсутствием существующих границ категорий земель, публично предъявленных (подлежащих публичному предъявлению) до начала действий по территориальному планированию

Позиции сопоставления	Подходы		Комментарии
	Подход А – существовал с 2004 по 2011 год ⁹⁸	Подход Б – существует с 2011 года ⁹⁹	
1. Позиции в отношении границ земель лесного фонда			
1.1. Особенности согласования проекта схемы территориального планирования субъекта РФ: - наличие (+), отсутствие (-) согласования (а) намерений по изменению границ земель лесного фонда и (б) согласования ввиду отсутствия негативного воздействия на состояние земель лесного фонда	+ ¹⁰⁰	- ¹⁰¹ (*)	(*) 1. Факт отсутствия согласования проектов схем территориального планирования (СТП) субъекта РФ по указанным предметам является свидетельством упразднения регулирования в соответствующей части – утверждения ситуации нерегулируемой. 2. Предполагаемые причины упразднения регулирования: - причины логические: не поставлена задача установления юридически значимых границ – нет возможности обеспечивать соблюдение границ (путём согласования), которые не подлежат установлению в завершённом правовом виде – путём их заблаговременного установления и внесения в ЕГРН; - причины практические: отказ от выполнения хлопотной задачи. 3. Последствия: 1) не может быть запрета на изъявление желаний в отношении земель лесного фонда – желаний, отображаемых в СТП;

⁹⁸ Период, начиная с принятия в 2004 году ГрК РФ и заканчивая датой вступления в силу № 41-ФЗ - Федерального закона от 20.03.2011 № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования».

⁹⁹ Период, который начался с даты вступления в силу № 41-ФЗ.

¹⁰⁰ Часть 1 статьи 16 ГрК РФ в редакции до вступления в силу № 41-ФЗ: «Проект схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации подлежит согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в случае, если предложения, содержащиеся в указанном проекте, предполагают **изменение существующих** или в соответствии с документами территориального планирования Российской Федерации **планируемых границ земель лесного фонда, границ земель обороны и безопасности, границ земель особо охраняемых природных территорий федерального значения, границ земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, границ территорий объектов культурного наследия, границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения. Согласованию также подлежат вопросы размещения объектов капитального строительства регионального значения, которые **могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на указанных землях, территориях и земельных участках**».**

¹⁰¹ Часть 1 статьи 16 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ: «Проект схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации подлежит согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в части возможного негативного воздействия планируемых для размещения объектов регионального значения на особо охраняемые природные территории федерального значения в случае, если на территории такого субъекта Российской Федерации находятся особо охраняемые природные территории федерального значения. Проект схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации подлежит согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти также в случае, если планируемые для размещения объекты регионального значения могут оказать негативное воздействие на водные объекты, находящиеся в федеральной собственности».

			2) отображаемые в СТП желания являются неподконтрольными со стороны уполномоченных органов власти, поскольку № 41-ФЗ фактически запретил такой контроль осуществлять на стадии территориального планирования; 3) неподконтрольные намерения СТП (например, в виде прокладки коммуникаций регионального значения «напрямик» - через лесной массив) далее реализуются посредством подготовки документации по планировке территории, которая не ограничена прохождением по любой трассе ¹⁰² . Таким образом, было осуществлено упразднение в указанной части регулирования и созданы посредством закона возможности для деструктивных проявлений на практике.
1.2. Особенности согласования проекта генерального плана:			
- наличие (+), отсутствие (-) согласования намерений по изменению границ земель лесного фонда	+ ¹⁰³	-	
- наличие (+), отсутствие (-) согласования в части недопущения негативного воздействия на состояние земель лесного фонда	+ ¹⁰⁴	-	
- наличие (+), отсутствие (-) согласования намерений включить в границы населённых пунктов земельные участки из земель лесного фонда	+ ¹⁰⁵	+ ¹⁰⁶ (*)	(*) 1. Согласно № 41-ФЗ возможности органов местного самоуправления существенно обужены по сравнению с возможностями территориального планирования, которые существовали до принятия этого закона. Это касается, например, упразднения возможности планировать прокладку дороги вдоль опушки леса с незначительным изменением границ земель лесного фонда. 2. Если раньше могло первоначально согласовываться намерение, а затем при наличии согласования это намерение реализовывалось на основании выданных гарантий, то ныне иначе, а именно: - исходно не обязательно имеются в наличии земельные участки из состава земель лесного фонда, то есть, первоначально потребуются совершить затраты - обеспечить образование земельных участков при отсутствии уверенности, что эти земельные участки будут согласованы для реализации намерения;

¹⁰² Ввиду совершённого № 41-ФЗ упразднения из документов территориального планирования «зон планируемого размещения объектов» (см. ответ на вопрос 1.1.2).

¹⁰³ Часть 1 статьи 25 ГрК РФ в редакции до вступления в силу № 41-ФЗ: «Проект генерального плана подлежит согласованию в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, в случае, если предложения, содержащиеся в таком проекте, **предполагают изменение существующих** или в соответствии со схемами территориального планирования Российской Федерации **планируемых границ земель лесного фонда, границ земель особо охраняемых природных территорий федерального значения, границ земель обороны и безопасности, границ земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, границ территорий объектов культурного наследия, границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения. Согласованию также подлежат вопросы размещения объектов капитального строительства местного значения, **которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на указанных землях, территориях и земельных участках**».**

¹⁰⁴ См. часть 1 статьи 25 ГрК РФ в редакции до вступления в силу № 41-ФЗ.

¹⁰⁵ Смысл формулировки части 1 статьи 25 ГрК РФ в редакции до вступления в силу № 41-ФЗ объемлет в себе смысл формулировки пункта 2 части 1 статьи 25 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.

¹⁰⁶ См. пункт 2 части 1 статьи 25 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ: «1. Проект генерального плана подлежит согласованию ... в следующих случаях: ... 2) **предусматривается включение** в соответствии с указанным проектом в границы населенных пунктов (в том числе образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения, городского округа, **земельных участков из земель лесного фонда, за исключением случаев, предусмотренных частью 19 статьи 24 настоящего Кодекса**».

			<p>- образованные земельные участки станут предметом рассмотрения в процессе согласования генерального плана.</p> <p>То есть, реализуется схема, которая обеспечивает перманентное сохранение ситуации отсутствия (или частичного наличия) существующих границ земель лесного фонда: 1) уполномоченный орган законом не обременён обязанностью заблаговременно определять границы земель лесного фонда; 2) задача определения таких границ (в том числе внешних границ земель лесного фонда в виде его земельных участков) перелagается на плечи заинтересованных лиц, включая органы местного самоуправления.</p> <p>3. Последствия указанной схемы:</p> <p>1) существующие границы данной категории земель в окончательном виде не предъявляются и не будут предъявлены, поскольку это ошибочно не предусмотрено законом;</p> <p>2) ввиду неустранимости первого положения (без кардинального изменения законодательства) территориальное планирование «заражается вирусом неопределённости»;</p> <p>3) ввиду первого и второго положений генеральные планы не могут стать надёжным основанием для подготовки правил землепользования и застройки (ПЗЗ) в части фиксации юридически значимых границ – тех границ, в которых будут действовать градостроительные регламенты и определять основу правового режима использования земельных участков;</p> <p>4) ввиду первого, второго и третьего положений блокируется процесс упразднения дублирования - законодательного перехода от системы категорий земель к системе территориального зонирования, реализуемой посредством ПЗЗ;</p> <p>5) ввиду совокупности указанных положений сохраняется атавизм нерыночной экономики – институт перевода земель из одной категории в другую как проявление непрозрачной, порождающей коррупционные проявления системы ручного управления.</p>
2. Позиции в отношении границ земель сельскохозяйственного назначения. Особенности согласования проекта генерального плана:			
- наличие (+), отсутствие (-) согласования намерений по изменению границ земель сельскохозяйственного назначения (*);	+	-	(*) Очевидно, что такое изменение может распространяться и на изменение границ сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения
- наличие (+), отсутствие (-) согласования в части недопущения негативного воздействия на	+	-	

¹⁰⁷ Часть 2 статьи 25 ГрК РФ в редакции до вступления в силу № 41-ФЗ: «Проект генерального плана подлежит согласованию с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в границах которого находятся поселение, городской округ, в случае, если предложения, содержащиеся в указанном проекте, предполагают **изменение** существующих или в соответствии со схемой территориального планирования субъекта Российской Федерации планируемых **границ земель сельскохозяйственного назначения**, границ земель особо охраняемых природных территорий регионального значения, границ земельных участков, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, границ территорий объектов культурного наследия, границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства регионального значения. Согласованию также подлежат вопросы размещения объектов капитального строительства местного значения, **которые могут оказать негативное воздействие** на окружающую среду на территории субъекта Российской Федерации».

¹⁰⁸ См. часть 2 статьи 25 ГрК РФ в редакции до вступления в силу № 41-ФЗ.

состояние земель сельскохозяйственного назначения			
- наличие (+), отсутствие (-) согласования намерений включить в границы населённых пунктов земельные участки из сельскохозяйственного назначения	+ ¹⁰⁹	+ ¹¹⁰ (*)	(*) Комментарий аналогичен представленному выше к строке, где говорится о согласовании намерений включить в границы населённых пунктов земельные участки из земель лесного фонда. Особо важен пункт 3 того комментария, поэтому повторим его. Последствия применяемой схемы: 1) существующие границы данной категории земель в окончательном виде не предъявляются и не будут предъявлены, поскольку это ошибочно не предусмотрено законом; 2) ввиду неустранимости первого положения (без кардинального изменения законодательства) территориальное планирование «заражается вирусом неопределённости»; 3) ввиду первого и второго положений генеральные планы не могут стать надёжным основанием для подготовки правил землепользования и застройки (ПЗЗ) в части фиксации юридически значимых границ – тех границ, в которых будут действовать градостроительные регламенты и определять основу правового режима использования земельных участков; 4) ввиду первого, второго и третьего положений блокируется процесс упразднения дублирования - законодательного перехода от системы категорий земель к системе территориального зонирования, реализуемой посредством ПЗЗ; 5) ввиду совокупности указанных положений сохраняется атавизм нерыночной экономики – институт перевода земель из одной категории в другую как проявление непрозрачной, порождающей коррупционные проявления системы ручного управления.

¹⁰⁹ Смысл формулировки части 2 статьи 25 ГрК РФ в редакции до вступления в силу № 41-ФЗ объемлет в себе смысл формулировки пункта 2 части 2 статьи 25 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.

¹¹⁰ См. пункт 2 части 2 статьи 25 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ: «2. Проект генерального плана подлежит согласованию ... в следующих случаях: ... 2) предусматривается в соответствии с указанным проектом **включение** в границы населенных пунктов (в том числе образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения, городского округа, земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения или **исключение** из границ этих населенных пунктов **земельных участков, которые планируются отнести к категории земель сельскохозяйственного назначения**».

Аналитические данные, зафиксированные в таблице 7, подтвердили выше представленный упреждающий вывод о том, что существует взаимосвязь между двумя положениями – между (1) отказом законодателя понуждать уполномоченные органы, публичную власть фиксировать существующие юридически значимые границы категорий земель к некоторому предельному сроку и (2) фактическим отсутствием согласований (при их номинальном наличии), либо наличием усечённых-имитационных согласований проектов документов территориального планирования уполномоченными органами, ответственными за соблюдение границ соответствующих категорий земель. При этом первое положение порождает второе, а второе существует как безошибочный индикатор первого.

Подтверждением сказанному является закономерное (неизбежное – при определённых обстоятельствах) законом установленное отсутствие необходимости согласования схем территориального планирования (СТП) субъектов Российской Федерации Российской Федерацией в отношении земель лесного фонда. Эта закономерность-неизбежность возникает следующим образом: 1) в завершённом виде отсутствуют, не представляются существующие юридически значимые границы земель лесного фонда; 2) отсутствуют юридически значимые границы зон планируемого размещения объектов регионального значения, которые могли бы при определённых обстоятельствах и ограничениях размещаться в пределах земель лесного фонда; 3) отсутствие первого и второго «создаёт отсутствие» правовых оснований для юридически корректного согласования проектов СТП в указанной части, то есть, упразднение посредством № 41-ФЗ из ГрК РФ такого согласования является неизбежным закономерным следствием развёртывания исходных ошибочных оснований, явленных пунктами 1 и 2. Отсутствие указанного согласования – это узаконение произвола, логика развёртывания которого неизбежно явит в практике правоприменения следующее: а) практически любое намерение любых лиц в отношении земель лесного фонда формально не может не соответствовать утверждённой СТП (поскольку и зафиксированные, и не зафиксированные в этой схеме намерения не подлежат согласованию, а если это так, то любые намерения априори как бы по закону признаются легитимными); б) будучи легитимными, любые намерения могут реализовываться посредством закрытых процедур перевода земель из одной категории в другую при том, что формальные основания для отказа в виде несоответствия намерений документам территориального планирования будут отсутствовать; в) решения относительно реализации любых намерений любых лиц¹¹¹ будут принимать уполномоченные органы, не стеснённые формальными рамками недопущения несоответствия документам территориального планирования. Такова логика саморазвёртывания деструкции из ложных исходных посылок, принятых действующим законодательством.

¹¹¹ На эти решения будет влиять также и то обстоятельство, что согласно неправомерной законодательной практике объектами регионального значения могут признаваться практически любые виды объектов. См. об этом ответы на вопросы на вопросы 1.3 и 5.5 в «Азбуке градостроительного зонирования»: <http://abc-urban.ru/>.

Посредством таблицы 7 обнаружено, что в законодательной практике (прошлой и текущей) имеются две схемы действий по согласованию, в частности, генеральных планов в отношении изменения границ категорий земель:

1) схема А (действовала до введения в действие № 41-ФЗ): а) на этапе подготовки проекта генерального плана (ГП) новые земельные участки специально не образуются, но предлагается изменение границ категорий земель в потребности, отвечающей перспективному развитию территории; б) проект ГП согласуется в части изменения границ категории земель; в) новые земельные участки образуются в соответствии с согласованным и утверждённым ГП, который каждый раз при возникновении «мелких нужд» изменять не надо, который «ведёт за собой» развитие территории;

2) схема Б (действует после введения в действие № 41-ФЗ): а) согласно логике этой схемы уже на этапе подготовки ГП специально должно происходить образование новых земельных участков в потребности, существенно меньшей, чем нужно для развития территории, поскольку, чем больше образуется земельных участков, тем больше затрат «сейчас», когда нет достаточных средств; б) проект ГП согласуется в части изменения границ категории земель по границам специально образованных земельных участков; в) после утверждения ГП неизбежно будет возникать потребность в новых земельных участках (которые не были специально образованы на этапе подготовки ГП, несмотря на потребность в них), то есть, неизбежно будет возникать потребность в изменении ГП, и неизбежно будут возникать связанные с этим риски. В этой ситуации ГП перестаёт быть документом, который «ведёт за собой» развитие территории¹¹².

Кроме того, применительно к схеме Б имеет место ситуация, характеризующаяся следующими особенностями. Федеральный закон от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее - № 172-ФЗ) определяет, что одним из оснований для отказа в переводе является несоответствие ходатайства документам территориального планирования¹¹³, что правильно. Однако, по причинам отсутствия в ГП юридически значимых границ (упразднённых вместе с упразднением зон планируемого размещения объектов¹¹⁴, а также отсутствующих ввиду отсутствия требования закона об установлении к некоторому предельному сроку границ категорий земель для фиксации в ЕГРН) определить несоответствие какого либо ходатайства ДГП невозможно юридически корректным образом. Поэтому в ситуации искусственно созданной «тотальной неопределённости» уполномоченные органы будут обречены действовать по своему усмотрению, в том числе с выгодой для себя. То есть, получается, что неизбежность для коррупционных проявлений создаётся самим законодательством.

¹¹² См. ответ на вопрос 4.5.

¹¹³ Статья 4 № 172-ФЗ: «Перевод земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую не допускается в случае: ... 3) установления несоответствия испрашиваемого целевого назначения земель или земельных участков **утвержденным документам территориального планирования и документации по планировке территории, землеустроительной документации**».

¹¹⁴ См. ответ на вопрос 1.1.2.

Через призму искусственно созданной проблемы, состоящей в обеспеченном немаксимальными формулировками закона отказе от предъявления в завершённом виде существующих юридически значимых границ категорий земель¹¹⁵, выяснились ключевые характеристики ситуации, относящиеся к более широкому контексту системы градорегулирования, а именно:

1) существующие границы соответствующих категорий земель (земель лесного фонда, земель сельскохозяйственного назначения и в их составе сельскохозяйственных угодий) в окончательном виде не предъявляются и не будут предъявлены, поскольку эта задача ошибочно не ставится законом для выполнения в некоторые небесконечные сроки;

2) ввиду неустранимости первого положения (без кардинального изменения законодательства) территориальное планирование исходно «заражается вирусом неопределённости»;

3) ввиду первого и второго положений генеральные планы не могут стать надёжным основанием для подготовки правил землепользования и застройки (ПЗЗ) в части фиксации юридически значимых границ – тех границ, в которых будут действовать градостроительные регламенты и определять основу правового режима использования земельных участков;

4) ввиду первого, второго и третьего положений блокируется процесс упразднения дублирования – блокируется законодательный переход от системы категорий земель к системе территориального (градостроительного) зонирования, реализуемой посредством ПЗЗ¹¹⁶;

5) ввиду совокупности указанных положений сохраняется в градорегулировании атавизм нерыночной экономики – институт перевода земель из одной категории в другую как проявление непрозрачной, порождающей коррупционные проявления системы ручного управления.

Вопрос (1.3.3) о проблеме фиксации перед началом действий по территориальному планированию уже существующих юридических фактов в виде границ зон с особыми условиями использования территорий

Если объединить в группы все основные виды существующих юридически значимых границ¹¹⁷, которые необходимо фиксировать того, чтобы начать ответственно планировать развитие территорий, то такими группы составят: 1) существующие границы линейных и нелинейных объектов различного значения; 2) существующие границы земель – земель лесного фонда, земель сельскохозяйственного назначения и проч.; 3) существующие границы зон с особыми условиями использования территорий.

¹¹⁵ См. ответ на вопрос 1.3.1, а также часть 1 статьи 69 № 218-ФЗ.

¹¹⁶ См.: http://www.urbanomics.ru/sites/default/files/61_faq_trutnev.pdf

¹¹⁷ См. таблицу 6.

Две первые группы мы рассмотрели¹¹⁸, осталось рассмотреть третью группу. Такое рассмотрение должно начаться с указания на способы установления границ. Здесь мы имеем две подгруппы зон с особыми условиями использования территорий, границы которых устанавливаются посредством (1) проектов (это проекты зон охраны объектов культурного наследия, проекты приаэродромных территорий) и (2) посредством предустановленных (заранее установленных) размеров и проектов. Вторую подгруппу образуют санитарно-защитные зоны (СЗЗ) и иные подобные зоны. Поскольку первая подгруппа уже нами изучена как со стороны фиксации фактов, так и со стороны совершенствования законодательного регулирования¹¹⁹, то перейдем к рассмотрению СЗЗ¹²⁰.

С самого начала бросается в глаза очевидная коллизия:

- с одной стороны, юридически значимой граница СЗЗ может стать только тогда, когда состоится решение уполномоченного органа – решение об утверждении проекта СЗЗ¹²¹, и такой проект может быть подготовлен только применительно к единичному конкретному объекту;

- с другой стороны, действия по территориальному планированию осуществляются до того, как будут подготовлены многочисленные проекты СЗЗ (при том, что законом не установлены предельные сроки для подготовки таких проектов, равно как и не установлены последствия при отсутствии таких проектов), - действия по территориальному планированию не могут ждать, их приходится начинать в ситуации предопределённого законодательством отсутствия юридически значимых границ СЗЗ, а если таких границ исходно нет, то и нет существенной части оснований для территориального планирования, которое в результате такой ситуации обесценивается в правовом отношении.

Как быть? Ответ на этот вопрос будет формироваться по мере подробного анализа сложившейся ситуации и фиксации следующих положений.

1. Регламентирование отношений, связанных с установлением СЗЗ осуществляется двумя основными актами: 1) Постановлением Главного государственного санитарного

¹¹⁸ См. ответы на вопросы 1.1, 1.3.2, см. также впереди ответ на вопрос 1.3.4.

¹¹⁹ См. ответ на вопрос 3.5 в «Азбуке градостроительного зонирования»: <http://abc-urban.ru/>. Здесь ограничимся лишь указанием на то, что проблема отсутствия адресованных уполномоченным органам требования о заблаговременном установлении уже существующих границ категорий земель является аналогичной той проблеме, которая наблюдается и в отношении проектов зон охраны объектов культурного наследия, проектов приаэродромных территорий. То есть, мы имеем дело с проблемой универсальной, имеющей системный характер.

Действующий в течение многих лет фактический отказ от завершения установления юридически значимых границ в отношении таких категорий земель, как земли лесного фонда, земли сельскохозяйственного назначения, а также границ сельскохозяйственных угодий блокирует совершенствование законодательства и практики землепользования и застройки – блокирует переход от неэффективной системы категоризации земель к системе градостроительного (территориального) зонирования. См. в Библиотеке ответов на вопросы о градостроительной деятельности вопрос 61 «О переходе от категорий земель к территориальному зонированию»: http://www.urbanomics.ru/sites/default/files/61_faq_trutnev.pdf

¹²⁰ В приложении см. рис. П1. Иллюстрация к вопросу (1.3.3) – пример расположения санитарно-защитных зон на территории города

¹²¹ См. ответ на вопрос 1.3.2, часть 1 статьи 69 № 218-ФЗ.

врача Российской Федерации от 25 сентября 2007 г. № 74 (в редакции от 25.04.2014) «О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 "Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» (далее - СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03) и 2) № 218-ФЗ¹²². Рассмотрим последовательно оба эти акта.

2. В отношении СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 необходимо выделить следующие положения.

2.1. Область действия: 1) территориальное планирование как планирование размещения соответствующих объектов; 2) эксплуатация существующих объектов, требующих установления вокруг себя СЗЗ¹²³.

2.2. Способы регулирования. Утверждается наличие двух способов регулирования - посредством: 1) определения размеров СЗЗ и рекомендуемых минимальных разрывов, устанавливаемых в соответствии с главой VII и приложениями 1 - 6 к СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03; 2) проектов ориентировочных размеров СЗЗ¹²⁴.

2.3. Наличие/отсутствие предельных сроков для установления СЗЗ и последствий установления и неустановления СЗЗ:

1) не установлены предельные сроки для фиксации юридически значимых границ СЗЗ¹²⁵;

2) номинально определены последствия установления СЗЗ в виде, например, мероприятий по отселению жителей, организуемых должностными лицами соответствующих промышленных объектов – в случае необходимости¹²⁶. Однако, такое определение не в федеральном законе, но в ведомственном акте вида СанПиН не может иметь правовой силы;

¹²² Федеральный закон № 218-ФЗ от 13 июля 2015 года «О государственной регистрации недвижимости».

¹²³ См. пункт 1.2 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03: «Требования настоящих санитарных правил распространяются на **размещение, проектирование, строительство и эксплуатацию вновь строящихся, реконструируемых** промышленных объектов и производств, ... являющихся источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека». Следует обратить внимание на наличие ошибочной формулировки: «эксплуатация вновь строящихся объектов» не может состояться до тех пор, пока строящиеся объекты не превратятся в построенные объекты. Значит, фактически речь идёт об эксплуатации существующих объектов.

¹²⁴ См. пункт 2.1 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03: «**Размер санитарно-защитной зоны и рекомендуемые минимальные разрывы устанавливаются в соответствии с главой VII и приложениями 1 - 6 к настоящим санитарным правилам. Для объектов, являющихся источниками воздействия на среду обитания, для которых настоящими санитарными правилами не установлены размеры санитарно-защитной зоны и рекомендуемые разрывы, а также для объектов I - III классов опасности разрабатывается проект ориентировочного размера санитарно-защитной зоны**».

¹²⁵ Акт в виде СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 не правомочен такие сроки устанавливать, но и федеральные законы, включая № 218-ФЗ, такие сроки не устанавливают.

¹²⁶ См. пункт 3.2 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03.

3) определены последствия установления СЗЗ в статье 57 ЗК РФ¹²⁷, однако нормы этой статьи никак не увязаны с положениями СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03.

2.4. Определение особенностей проектирования СЗЗ. Согласно СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 проектирование СЗЗ «осуществляется на всех этапах разработки градостроительной документации»¹²⁸. В правовом и содержательном отношении эта норма ущербна, поскольку каждый последующий этап разработки упраздняет результаты предшествующего этапа, то есть, упраздняется правовая определённость градостроительных регламентов использования сопряжённых объектов недвижимости. Указанная норма должна быть переработана в том смысле, что правообладатели производственной недвижимости могут обеспечивать изменения в ранее утверждённые проекты СЗЗ по мере совершенствования технологии производств (см. ниже).

2.5. Правовой статус СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03. Ныне этот акт действует в системе законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. Со стороны формальных требований законодательства о техническом регулировании¹²⁹, а также принципа максимизации (то есть, оптимизации системы управления) такая принадлежность применительно к решению задач градостроительного регулирования является неверной. Соответствующими обоснованиями определена для предстоящего решения объективно существующая задача создания в рамках законодательства о техническом регулировании единого свода правил градостроительного проектирования – свода правил, инкорпорирующего в себе всю совокупность требований, включая также и положения нынешнего СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03¹³⁰.

3. В отношении Федерального закона № 218-ФЗ от 13 июля 2015 года «О государственной регистрации недвижимости» необходимо выделить следующие положения.

3.1. Согласно части 1 статьи 32 № 218-ФЗ: *«Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны направлять в орган регистрации прав документы (содержащиеся в них сведения) для внесения сведений в Единый государственный реестр недвижимости в случае принятия ими решений (актов)»*. Применительно к установлению юридически значимых границ СЗЗ это означает, что:

1) обозначенные в документах территориального планирования границы СЗЗ не имеют правовой силы и не будут ею обладать до тех пор, пока они не подтверждены,

¹²⁷ Пункт 3 статьи 57 ЗК РФ: «Возмещение убытков осуществляется за счет соответствующих бюджетов или лицами, в пользу которых ограничиваются права на земельные участки, а также лицами, деятельность которых вызвала **необходимость установления охранных, санитарно-защитных зон** и влечет за собой ограничение прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков или ухудшение качества земель».

¹²⁸ Пункт 3.1 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03: *«Проектирование санитарно-защитных зон осуществляется на всех этапах разработки градостроительной документации, проектов строительства, реконструкции и эксплуатации отдельного промышленного объекта и производства и/или группы промышленных объектов и производств»*.

¹²⁹ См. Федеральный закон от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ "О техническом регулировании".

¹³⁰ См. ответ на вопрос 2.4 в «Азбуке градостроительного нормирования»: <http://abc-urban.ru/>

откорректированы, исправлены проектами ориентировочных размеров СЗЗ¹³¹, утверждёнными уполномоченными органами. Поскольку федеральные законы ни на кого не налагают обязанности такие проекты подготовить и утвердить к некоторому конечному сроку, то промежуток времени между утверждением документа территориального планирования и утверждением указанных проектов СЗЗ может длиться сколь угодно долго – даже «бесконечно»;

2) фактически посредством законодательства создана уникальная ситуация «правомерного игнорирования фактов» - ситуация, характеризующаяся следующими положениями:

- существуют физические факты: 1) существуют производственные предприятия, распространяющие вокруг себя выбросы, вредные для здоровья населения; 2) существуют жилые здания расположенные в пределах физически существующих СЗЗ, живут в этих зданиях граждане, физически воспринимающие вредное воздействие на своё здоровье окружающих предприятий;

- существуют факты юридические, согласно которым не существуют в формально-юридическом смысле указанные реально существующие физические факты (даже в случаях, когда они номинально отображены в документах территориального планирования, которые в этой части не являются юридически значимыми – не порождают правовых последствий) – физические факты, которые могут никогда не обрести статус фактов юридических. А когда нет фактов юридических, то не возникают и последствия. В частности, жители указанных домов не имеют формальных оснований востребовать компенсации за причинённый ущерб согласно статье 57 ЗК РФ.

Иными словами, в указанном отношении действующее законодательство устроено так, что оно позволяет игнорировать реально существующие факты.

4. Что делать? Необходимо следующим образом усовершенствовать законодательство, относящееся, в том числе, к регулированию вопросов градостроительства:

1) следует сохранить два уровня определения размеров СЗЗ, но изменить правовой статус соответствующих документов;

2) первый уровень: границы СЗЗ, определяемые в документах территориального планирования (ДТП)¹³², должны стать юридически значимыми – должны порождать правовые последствия, а именно:

- должны вноситься в ЕГРН, при этом основанием для такого внесения должны стать решения об утверждении ДТП;

- границы СЗЗ, определённые ДТП и внесённые в ЕГРН, должны отображаться в правилах землепользования и застройки (ПЗЗ);

¹³¹ См. пункт 2.1 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03.

¹³² В соответствии с главой VII и приложениями 1 - 6 к СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03.

- факт расположения объекта в границах СЗЗ, определённых в ДТП, должен означать, что его вредное воздействие не должно распространяться за пределы границ СЗЗ. В противном случае применяются санкции в виде штрафов. Должна быть налажена система контроля за соблюдением указанного требования;

- в случае расположения в пределах СЗЗ объектов, которые не должны там располагаться (объекты жилого, социального назначения): а) применяются нормы статьи 57 ЗК РФ относительно компенсаций лицам, которым был причинён вред; б) объектам, распространяющим вредное воздействие на расположенные в пределах СЗЗ жилые и социальные объекты, присваивается в ПЗЗ статус «несоответствующего использования»¹³³ (если не приняты юридически обязательные документы о переселении граждан, перебазировании объектов);

3) второй уровень: правообладатели недвижимости, вокруг которой установлены посредством ДТП юридически значимые границы СЗЗ (внесённые в ЕГРН) имеют право подготавливать проекты СЗЗ, обосновывая необходимость уменьшения их площади ввиду совершенствования технологии. По утверждению таких проектов уменьшенные границы СЗЗ также вносятся в ЕГРН и становятся основанием для освобождения правообладателей недвижимости от предоставления компенсаций в отношении недвижимости, расположенной за пределами уменьшенной по площади СЗЗ;

4) должно быть обеспечено функционирование системы экологического контроля за соблюдением требования о нераспространении вредных воздействий (сверх допущенных максимальных показателей) за пределы границ СЗЗ;

5) должен быть создан в рамках законодательства о техническом регулировании единый свод правил градостроительного проектирования, инкорпорирующий в себе всю совокупность требований, включая также и положения нынешнего СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03¹³⁴.

Рассмотрение данного вопроса (1.3.3) следует заключить словами о необходимости совершенствования ныне неадекватного законодательства, допускающего деструктивные проявления и игнорирование реально существующих фактов в части правовых ошибок в установлении границ СЗЗ.

Вопрос (1.3.4) о различных подходах к понуждению различных органов власти (органов государственной власти и органов местного самоуправления) фиксировать к определённому сроку существующие юридические факты в виде границ перед началом действий по подготовке документов территориального планирования и их изменению

Этот вопрос закономерно возникает и должен быть особо рассмотрен по причинам:

¹³³ См. ответ на вопрос 2.3 в «Азбуке градостроительного зонирования»: <http://abc-urban.ru/>

¹³⁴ См. ответ на вопрос 2.4 в «Азбуке градостроительного нормирования»: <http://abc-urban.ru/>

1) требования принципа максимизации – требования понуждать публичную власть фиксировать в некоторый ограниченный срок существующие факты о границах в ЕГРН – факты о тех существующих границах, полномочиями по установлению которых обладает именно публичная власть¹³⁵;

2) доказанной ошибочности нормы закона, согласно которой неправомерно отождествляются права частных лиц и права публичной власти «по желанию» либо вносить, либо не вносить в ЕГРН сведения о существующих границах, полномочиями по установлению которых обладает именно публичная власть¹³⁶;

3) появления новеллы законодательства о понуждении публичной власти к установленному сроку завершить внесение в ЕГРН сведений о границах, включая сведения о границах территориальных зон, зафиксированных в правилах землепользования и застройки, - сведения о границах, которые в соответствующих случаях являются существующими границами, которые не изменялись посредством утверждения соответствующих документов¹³⁷.

Прежде, чем приступить к разбору этого вопроса предлагается принять к сведению следующее:

- ошибки в законодательстве случаются;
- ошибки в законодательстве не могут существовать бесконечно долго, оставаясь необнаруженными;
- факты обнаружения ошибок в законодательстве обычно становятся публичными, а после этого обычно происходит исправление ошибок¹³⁸;
- исправление ошибок законодательства происходит двумя способами – прямо и опосредованно;

¹³⁵ См. таблицу 1 о положениях логико-правовой модели устройства института территориального планирования.

¹³⁶ Указанное доказательство см. пункт 3 ответа на вопрос 1.3.1.

¹³⁷ Часть 2 статьи 7 Федерального закона от 31.12.2017 N 507-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации": «Органами государственной власти и органами местного самоуправления, осуществившими подготовку и утверждение документов территориального планирования и правил землепользования и застройки ... должны быть подготовлены сведения о границах населенных пунктов, о границах территориальных зон ... до 1 июня 2020 года...».

¹³⁸ Обычно, но не всегда, особенно в российской законодательной практике последних лет. По этому вопросу см. например, доказательства наличия ошибок в законодательстве относительно: 1) территориального планирования, 2) комплексного и устойчивого развития территорий, 3) реновации территорий посредством сноса пятиэтажных многоквартирных домов, 4) противоправной интерпретации содержания ПЗЗ и проч:

1) <http://www.urbanecomomics.ru/node/4617>

2) https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_123

3) https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_tehnologia

4) https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_pzz

- один из приёмов опосредованного исправления ошибок законодательства состоит в том, что исходная ошибка не предъявляется и не исправляется, но вводится новая норма, которая противоречит исходной норме и как бы её «исправляет, не исправляя».

Указанный способ опосредованного исправления ошибок законодательства относится к упомянутой новелле № 507-ФЗ, которая по существу и формально противоречит исходной норме части 1 статьи 69 № 218-ФЗ о мнимом праве публичной власти как бы всегда «по желанию» вносить, или не вносить в ЕГРН сведения о существующих границах, - новелле № 507-ФЗ, посредством которой указанная исходная ошибка не исправляется и продолжает существовать как норма, якобы, ни содержательно, ни формально не опровергнутая, являющаяся своего рода фундаментальным постулатом, который на самом деле содержательно никогда не был таковым с самого начала и перестал быть таковым формально в силу его опровергающей иной нормы иного закона.

Чтобы приобрести чёткое понимание сути разбираемого вопроса начнём с типологии существующих границ. Оттолкнёмся от границ территориальных зон, которые фиксируются в правилах землепользования и застройки (ПЗЗ). Скоро нам станет понятным, что часть этих границы имеет в большей степени отношение именно к институту территориального планирования, которому непосредственно посвящён данный текст.

Границы территориальных зон (ТЗ) бывают двух видов:

1) границы ТЗ как границы между разными правовыми режимами – между «а» и «б»:

а) между «а» и «б», где «а» - это земельные участки, земли, правовой режим и границы которых определяются органами государственной власти – Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации (земельные участки, земли лесного фонда; земельные участки, земли сельскохозяйственного назначения, включая сельскохозяйственные угодья¹³⁹);

б) между «а» и «б», где «б» - это земельные участки, территории, границы правового режима и содержание правового режима которых определяются органами местного самоуправления (ОМС) посредством ПЗЗ (кроме земельных участков, не отнесённых к группе «а» - см. выше), а также посредством красных линий как границ озеленённых территорий общего пользования (ТОП) в виде парков, набережных, иных ТОП в виде улично-дорожной сети;

2) границы ТЗ как границы между разными правовыми режимами, которые и содержание которых определяют ОМС, – между «в» и «г»:

в) между «в» и «г», где «в» - это земельные участки одних правообладателей (земельные участки, не относящиеся к группе «а»);

¹³⁹ Пока оставим за скобками рассмотрения земельные участки, земли, покрытые поверхностными водами, особо охраняемые территории различного значения.

г) между «в» и «г», где «г» - это земельные участки других правообладателей (земельные участки, не относящиеся к группе «а»).

Представленная типология отражает объективную ситуацию и даёт возможность завершить понимание достаточно очевидного:

- нет иных публичных субъектов, обладающих правами устанавливать существующие (а также изменяемые) юридически значимые границы земельных участков, земель, относящихся к группе «а» (например: границы земельных участков, земель лесного фонда; границы земельных участков, земель сельскохозяйственного назначения, включая границы сельскохозяйственных угодий; границы земельных участков, покрытых поверхностными водами), для внесения соответствующих границ в ЕГРН, кроме органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации;

- в силу сказанного очевидно нелогичным является возложение на ОМС обязанности выполнять то, что по своей формальной и содержательной сути является обязанностью государственных органов власти. Помимо нелогичности мы здесь имеем дело с проявлением того, что называется «нефинансируемым мандатом»¹⁴⁰.

Очевидно, что указанная ошибка № 507-ФЗ должна быть исправлена – соответствующие обязанности должны быть сняты с ОМС и переадресованы полноправным обладателям этих обязанностей – уполномоченным органом власти субъектов Российской Федерации и Российской Федерации.

Становится ясным также и то, что:

- установление существующих юридически значимых границ группы «а» является задачей, решение которой должно предшествовать действиям по подготовке документов территориального планирования, по внесению в них изменений и тем более ПЗЗ – задачей, выполнение которой оказалось непозволительно запущенной государством;

- продолжение невыполнения указанной задачи, а также переложение её решения с плеч государства на плечи ОМС, будет продолжать оказывать деструктивное воздействие на формирование эффективных систем градорегулирования на местном уровне, в частности, будет блокировать необходимое упразднение дублирования конфликтующих друг с другом институтов – института категоризации земель и института градостроительного (территориального) зонирования¹⁴¹.

2.2. Вопросы, ответы на которые предопределены действием принципа самостоятельности и взаимодействия публичных субъектов территориального планирования

¹⁴⁰ Ещё одним проявлением «нефинансируемого мандата», по закону (противоречащего иным законам) возлагаемого на ОМС, является понуждение ОМС доделывать за органы государственной власти ими недоделанные документы территориального планирования – см. об этом ответ на вопрос 2.3.1.

¹⁴¹ См.: http://www.urbanomics.ru/sites/default/files/61_faq_trutnev.pdf

В данную группу включены три вопроса о:

- методологии разграничения полномочий по территориальному планированию между различными уровнями публичной власти;
- методологии разграничения объектов различного значения;
- правовых основаниях и процедурах взаимодействия публичных субъектов при территориальном планировании.

Вопрос (2.1) о методологии разграничения полномочий по территориальному планированию между различными уровнями публичной власти

В данном случае наша задача двоякая – состоит она в том, чтобы, доказательно указав на то, «как делать нельзя» в части распределения-перераспределения полномочий публичной власти¹⁴², также доказательно предьявить, как должно делать согласно максимизации логико-правовой модели института территориального планирования.

Особенность принципа максимизации состоит в том, что его применение должно начинаться с утверждения минимально необходимого и потом развёртываться к большему и большему – к оптимальному-максимальному. В предшествующем разделе мы выяснили, что является минимально необходимым для того, чтобы институт территориального планирования мог бы начать своё существование как особый правовой институт (имеющий право на существование по причине невозможности его заместить, «вытолкнуть» иными институтами регулирования), а начав такое существование, мог бы развёртываться далее – это:

- неупразднимость из документов территориального планирования юридически значимых границ зон планируемого размещения объектов¹⁴³;
- неупразднимость публичных субъектов территориального планирования со своими особыми полномочиями, которые должны быть целостными как полномочия, не подлежащие деструктивному разделению на отдельные полномочия по подготовке документов территориального планирования (ДТП) и отдельные полномочия по утверждению проектов ДТП, подготовленных иными субъектами территориального планирования¹⁴⁴;
- требование о заблаговременном предьявлении уполномоченными органами юридических фактов в виде границ соответствующих территорий – фактов, предшествующих началу работ по территориальному планированию¹⁴⁵.

¹⁴² См. ответ на вопрос 1.2, где указано, как делать нельзя относительно определения, перераспределения полномочий публичной власти в области градорегулирования.

¹⁴³ См. ответ на вопрос 1.1.2.

¹⁴⁴ См. ответ на вопрос 1.2.

¹⁴⁵ См. ответ на вопрос 1.3.

Когда минимально необходимые условия обеспечены, можно переходить к дальнейшему – в части продолжения выстраивания логико-правовой модели максимизации системы территориального планирования посредством отработки иных вопросов методологии, устройства законодательства и практики проектирования¹⁴⁶. Первый шаг на этом пути – это методология решения вопроса о том, как должны быть устроены и соотноситься друг с другом полномочия различных уровней власти в области территориального планирования. В принципиальном плане вопрос этот решён ГрК РФ в 2004 году. Содержание его решения определяется принципом максимизации, и поэтому ранее данный ответ не может быть изменён в силу неупразднимых законов логики и закономерностей управления и градостроительного проектирования¹⁴⁷. Поэтому нам не остаётся ничего другого, как только повторить содержание ранее данного ответа, сделав, однако, особо значимые акценты.

Итак, методология решения вопроса разграничения полномочий по территориальному планированию между различными уровнями публичной власти развёртывается последовательностью следующих положений.

1. Не может не быть того, чтобы в Российской Федерации:

а) существовали три уровня публичной власти – Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, органы местного самоуправления;

б) на одной и той же территории, на всех территориях могли осуществлять территориальное планирование все три уровня публичной власти.

2. В силу положения 1б имеется определяемая объективными обстоятельствами необходимость решить вопрос о том, каким максимальным-оптимальным способом обеспечить процесс территориального планирования, бесконфликтно осуществляемого тремя уровнями публичной власти на одной и той же территории.

3. Указанный в положении 2 максимальный, он же оптимальный способ должен определяться не субъективно, но на основе некоторого ряда объективных позиций.

Первая позиция – это требование о недопущении хаоса. Там существует хаос, где имеется неопределённость – неясность относительно того, что делают один и другой и третий субъекты. Неясность, из которой рождается хаос, может быть упразднена тогда, когда каждый делает только то, на что он имеет право, и не делает того, что определено как право другого. Это значит, что здравый смысл подсказывает необходимость

¹⁴⁶ В необременённой методологическими соображениями законодательной и проектной практике обычно на такие условия просто не обращается внимания: в случаях, когда минимально необходимые условия не обеспечены, может начинаться процесс территориального планирования, несмотря на отсутствие указанных условий. Но качество и результаты такого процесса заведомо обречены быть не максимальными – быть не оптимальными, мягко говоря. Иными словами, в таких случаях исходно и неотвратно существует вопрос о том, как усовершенствовать заведомо обречённую на неудовлетворительность организацию процесса территориального планирования – усовершенствовать то, что не поддаётся усовершенствованию без возвращения к началу, к исходным минимально необходимым условиям.

¹⁴⁷ См. ответ на вопрос (8) 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.urbanomics.ru/node/7882>

утверждения фундаментального принципа непересечения полномочий различных уровней публичной власти в области территориального планирования. Из первой позиции развёртываются следующие.

4. Поскольку (а) на одной и той же территории могут действовать разные уровни публичной власти, то есть, поскольку не может не возникнуть необходимость согласовывать действия различных субъектов планирования, и поскольку (б) необходимым образом должен утверждаться фундаментальный принцип непересечения полномочий, то эти два положения (которые первоначально могут показаться взаимно исключаящими друг друга) должны быть согласованы. Как? Максимальным образом. Это значит, что сначала должен быть максимизирован-развёрнут до полного завершения принцип непересечения полномочий – должны быть выработаны инвариантные (в силу логики не подлежащие дальнейшей ревизии, упразднению) положения, которые затем должны быть использованы при следующем шаге – при развёртывании принципа взаимодействия различных уровней публичной власти, осуществляющих территориальное планирование.

5. Какие положения являют себя при саморазвёртывании принципа непересечения полномочий?

5.1. Каждый уровень публичной власти правомочен принимать решения только в границах территорий своей юрисдикции¹⁴⁸ (с учётом некоторых исключений – см. ниже следующий пункт 5.2):

- органы местного самоуправления – в административных границах соответствующих муниципалитетов;

- субъекты Российской Федерации - в административных границах соответствующих субъектов Российской Федерации;

- Российская Федерация - в государственных границах Российской Федерации.

5.2. Положение 5.1 должно быть уточнено введением некоторых исключений, а именно:

- органы местного самоуправления правомочны принимать решения только в территориальных границах своей юрисдикции, за исключением территорий, решения об изменении границ которых, а также решения по планируемому размещению объектов в границах которых правомочны принимать субъекты Российской Федерации и Российская Федерация в соответствии с законодательством, то есть органы местного самоуправления могут принимать решения только при наличии соответствующих согласований, получаемых перед утверждением ими подготовленных проектов документов территориального планирования¹⁴⁹;

¹⁴⁸ Это положение остаётся в силе также и в случае взаимодействия двух и более органов публичной власти при территориальном планировании – см. ответ на вопрос 2.3.2.

¹⁴⁹ Это следующие территории, земли: земли лесного фонда, особо охраняемые природные территории (пункты 2, 3 части 1 статьи 25 ГрК РФ); земли сельскохозяйственного назначения, особо охраняемые

- субъекты Российской Федерации правомочны принимать решения только в территориальных границах своей юрисдикции, за исключением территорий, решения об изменении границ которых, а также решения по планируемому размещению объектов в границах которых правомочна принимать Российская Федерация в соответствии с законодательством, то есть субъекты Российской Федерации могут принимать решения только при наличии соответствующих согласований, получаемых перед утверждением ими подготовленных проектов документов территориального планирования¹⁵⁰.

5.3. По причине того, что публичная власть, осуществляя территориальное планирование, должна обеспечивать основания для последующего установления правового режима использования земельных участков частных лиц, а также имея в виду, что такой правовой режим может быть установлен только на местном уровне, то необходимо возникнуть в рамках подготовки документов территориального планирования местного уровня (генеральных планов) такому виду действий, которое называется «функциональным зонированием». То есть, при территориальном планировании, осуществляемом государством – субъектами Российской Федерации, Российской

природные территории регионального значения - см. пункты 2, 3 части 2 статьи 25 ГрК РФ. Кроме того, в этот ряд должны быть поставлены также и территории сельскохозяйственных угодий в силу логической связи следующих положений: 1) градостроительные регламенты не устанавливаются применительно к сельскохозяйственным угодьям в составе земель сельскохозяйственного назначения (часть 6 статьи 36 ГрК РФ); 2) основанием для определения градостроительных регламентов является функциональное зонирование генеральных планов; 3) поэтому в функциональном зонировании генеральных планов должен быть учтён факт наличия сельскохозяйственных угодий с тем, чтобы в последующем заложить основания для одного из двух видов действий, или для их сочетания: а) для оставления в неизменном виде сложившегося положения дел; б) для изменения сложившегося положения посредством изменения границ сельскохозяйственных угодий; 4) в случае 3б возникнет следующее сочетание обстоятельств: а) органы местного самоуправления не обладают правом изменять границы сельскохозяйственных угодий; б) потребуется принятие официального решения об изменении указанных границ субъектом Российской Федерации; 5) по времени такое решение может состояться: а) либо до утверждения генерального плана (в порядке согласия с соответствующим предложением); б) либо после утверждения генерального плана (поскольку при формальном согласовании проекта генерального плана согласно пункту 2 части 2 статьи 25 ГрК РФ не требуется согласование изменения границ сельскохозяйственных угодий, но только изменение границ земель сельскохозяйственного назначения); 6) в случае 5б вопрос об изменении границ сельскохозяйственных угодий переносится на период подготовки правил землепользования и застройки.

¹⁵⁰ Это следующие территории: особо охраняемые природные территории федерального значения, территории водных объектов, находящиеся в федеральной собственности (часть 1 статьи 16 ГрК РФ). Должно быть указано на следующее: 1) субъекты Российской Федерации планируют только размещение объектов регионального значения (см. часть 3 статьи 14 ГрК РФ), то есть, посредством собственно документов территориального планирования субъекты Российской Федерации не планируют изменения границ категорий земель; 2) однако, планирование размещения указанных объектов может быть связано с изменением границ, например, земель лесного фонда. Поэтому представляется, что перечень территорий, указанных в части 1 статьи 16 ГрК РФ, должен быть дополнен землями лесного фонда, находящимися в федеральной собственности, поскольку без согласования со стороны Российской Федерации субъекты Российской Федерации неправомочны осуществлять планирование на этих землях. Следует обратить внимание, что ГрК РФ в редакции, предшествующей изменениям, произведённым в 2011 году № 41-ФЗ, содержал указания о том, что проекты документов территориального планирования субъектов Российской Федерации подлежали согласованию с Российской Федерацией в части изменения границ земель лесного фонда.

Федерацией, не должно выполняться функциональное зонирование¹⁵¹, поскольку оно должно выполняться органами местного самоуправления в составе генеральных планов¹⁵².

5.4. Очевидно, что принцип непересечения полномочий должен распространяться также и на разграничение видов объектов, планируемых к размещению различными уровнями публичной власти¹⁵³.

5.5. Непересечение полномочий потому необходимо и неизбежно, что только оно и ничто другое может создать условия для предотвращения хаоса при осуществлении территориального планирования и применении его результатов. Хаос лишь тогда будет предотвращён, когда будет упразднена неопределённость относительно однозначного решения вопроса, где конкретно запланировано размещение того, или иного объекта. Этот вопрос не может быть решён в принципе никаким иным способом, как только установлением в документах территориального планирования юридически значимых границ зон планируемого размещения объектов¹⁵⁴.

Чрезвычайно важно уяснить то, что если не произойдёт возвращения в документы территориального планирования юридически значимых границ зон планируемого размещения объектов, то не возникнет возможности для подлинного разделения полномочий, вместо этого будет наблюдаться на картах в указанных документах смешение, наложение друг на друга «мутных пятен» с отсутствующими-неопределёнными границами – будет происходить то, что вполне может претендовать на символ хаоса.

6. Таковы положения, которые определяют возможность реализации на практике принципа непересечения полномочий – принципа, небрежение которым неотвратимо порождает неопределённости, из которых произрастает хаос, чреватый деструктивными проявлениями.

Примечательно то, что принцип непересечения полномочий «прорастает» дальше – распространяется на институт согласования проектов документов территориального планирования различными уровнями публичной власти¹⁵⁵. Как бы само собой возникает следующее:

- непересечение полномочий позволяет каждому субъекту публичному власти самостоятельно осуществлять территориальное планирование как бы автономно-независимо от других субъектов территориального планирования, не нарушая их прав и интересов;

¹⁵¹ При совместном территориальном планировании могут подготавливаться соответствующие предложения, рекомендации, адресуемые органам местного самоуправления - см. ответ на вопрос 2.3.3.

¹⁵² См. «Азбуку градостроительного зонирования»: <http://abc-urban.ru/docfiles/tema1/6%20A%20Azbuk%20gradzone.pdf>

¹⁵³ См. ответ на вопрос 2.2.

¹⁵⁴ См. ответ на вопрос 1.1.2.

¹⁵⁵ См. ответ на вопрос 2.3.1.

- как бы автономное-независимое территориальное планирование всегда приводит к согласованию подготовленных проектов документов территориального планирования с иными субъектами такого планирования.

Последнее означает, что автономность, независимость являются очень условными. Фактически мы всегда и неизменно имеем дело с взаимодействием различных субъектов публичной власти при осуществлении территориального планирования. Только степень этого взаимодействия и процедуры его выполнения могут быть разными. Какими, это мы узнаем при рассмотрении вопросов 2.3.1 - 2.3.4.

Вопрос (2.2) о методологии разграничения объектов различного значения

Данный вопрос, также как и предшествующий, в своё время уже получил завершённое решение в методическом плане¹⁵⁶. Происходящее по прошествии некоторого времени подтверждение прежних ответов на вновь задаваемые «старые» вопросы следует рассматривать как свидетельство объективности, предопределяющей содержание ответов вне зависимости от времени и особенностей мышления субъектов, обдумывающих ответы на периодически возобновляемые вопрошания. Как и в ответе на предшествующий вопрос (2.1) ограничимся расстановкой акцентов – обозначением ранее предъявленных ключевых положений относительно причисления одних объектов к объектам одного значения, других объектов - к объектам другого значения.

1. Существование трёх уровней публичной власти – это проявление последовательности возрастания размерности от меньшего (в данном случае присущего органам местного самоуправления) к большему (присущему субъектам РФ) и к самому большему (РФ). Это то, что называется иерархией.

2. Каждый уровень публичной власти создан для того, чтобы что-то делать. А для того, чтобы что-то делать нужны полномочия – права и возможности в виде ресурсов. То есть, существует связка «права-ресурсы» - права делать что-то (и, соответственно, запрет делать нечто другое – то, что по праву принадлежит другому; здесь неизбежно проявляется действие неупразднимого принципа непересекающихся полномочий¹⁵⁷) и финансовые ресурсы, направляемые на создание того, что определяется правами – полномочиями.

3. Для публичной власти связка «права-ресурсы» обращается в связку «определённые виды объектов – определённые размеры бюджетных ресурсов на создание определённых видов объектов».

4. В ситуации территориального планирования неизбежно возникает вопрос: можно ли корректным образом (непротиворечиво в законодательстве и в технологии

¹⁵⁶ См. ответ на вопрос 8.5 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.urbanomics.ru/node/7882>

¹⁵⁷ См. ответ на вопрос 2.1.

планирования) эту связку определить заранее – заблаговременно, до и без осуществления действий по территориальному планированию¹⁵⁸?

5. Ответ на поставленный вопрос развёртывается следующими положениями.

Во-первых, это было бы возможным, если бы можно было установить не подлежащее нарушению правило, согласно которому «большие субъекты» планируют и создают исключительно «большие объекты», а «малые субъекты» - исключительно «малые объекты». Согласно этому правилу потребовалось бы, например, для стратегического «большого объекта», но редко посещаемого, запретить «большому субъекту» планировать и создавать «малый объект» в виде грунтовой подъездной дороги. Или, наоборот: для «малых субъектов», например, для двух органов местного самоуправления, которые совместно вознамерились запланировать и построить им нужный мост через реку – относительно «большой» для них объект, потребовалось бы согласно строго формальным законодательным основаниям запретить осуществление такого благого намерения. То есть, в указанных случаях понуждение к определению объектов различного значения посредством исключительно формулировок закона как заблаговременного предписания, создаваемого «кабинетным способом» - без осуществления реальных действий по территориальному планированию, следовало бы считать решением, неадекватным содержанию поставленной задачи.

Во-вторых, в связке «объекты-ресурсы» под ресурсами совсем не обязательно понимать исключительно бюджетные средства. Дело в том, что в соответствующих случаях публичная власть может и должна обеспечивать планирование размещения объектов естественных монополий¹⁵⁹ - объектов, создание которых будет происходить без использования бюджетных средств. Здесь также невозможно заблаговременно законодательным предписанием, до и без осуществления реальных действий по территориальному планированию отнести одни объекты к одному значению, другие – к другому, и поставить непроходимую преграду между ними.

В-третьих, в некоторых случаях создание объектов может происходить либо полностью за счёт, либо с участием средств частных лиц, заинтересованных в развитии соответствующих территорий (создание объектов социальной, дорожной, инженерно-технической инфраструктуры).

Таким образом, в силу логических оснований в принципе невозможно заблаговременно, однозначным-непротиворечивым-непререкаемым образом приписать к каждому уровню публичной власти только ему «подведомственные» объекты, поскольку всегда будет существовать неустранимый «люфт неопределённости» - неопределённости,

¹⁵⁸ В постановке этого вопроса усматривается аналогия с вопросом о том, можно ли до и без осуществления действий по территориальному планированию подготавливать нормативы градостроительного проектирования - см. ответ на вопрос 4.10 в «Азбуке градостроительного нормирования»: <http://abc-urban.ru/>

¹⁵⁹ Фрагмент части 5 статьи 9 ГрК РФ: «Подготовка документов территориального планирования осуществляется на основании ... инвестиционных программ субъектов естественных монополий...». Фрагмент части 6 статьи 9 ГрК РФ: «Подготовка документов территориального планирования осуществляется с учетом ... предложений заинтересованных лиц».

снятие которой требует иных не «кабинетных» методов, допускающих незаблаговременное и не однозначное приписывание объектов к субъектам планирования.

6. Частично подтверждает этот неизбежный вывод то, что не могло быть иным, что предопределено логикой – содержание введённых в ГрК РФ определений объектов федерального, регионального и местного значения¹⁶⁰.

Это такие формулировки, которые составлены по однотипному шаблону, где обозначены две части: 1) часть, определяющая объекты, необходимые для осуществления полномочий, и 2) часть, определяющая объекты, которые оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие территории. Очевидно, что здесь мы имеем дело с пересечением: объекты из второй части могут содержать объекты первой части, но могут содержать и объекты, не входящие в первую часть¹⁶¹. Сам по себе факт наличия второй части означает признание того, что существуют объекты, которые не только полномочиями определяются. Если бы было иначе, то не потребовалось бы дополнять первую часть второй частью. В этом отношении пока всё логично. Нелогично другое: заблаговременное определение объектов, входящих в первую и вторую часть априори – посредством закона. Почему?

Потому, что невозможно формулировками закона отделить «существенное влияние», от «несущественного влияния». Если невозможно, то будет существовать неопределённость, а если существует неопределённость в законе, значит, закон не выполнил своей задачи в завершённом виде. Если же решение задачи в законе не состоялось, то задача не упраздняется. Она решена методологически, и ей предстоит решать на практике.

7. Как на практике должно быть завершено решение задачи, которой суждено было остаться недорешённой посредством закона?

Если закон принял ошибочное основание – предположение о том, что разделение объектов различных значений, якобы, можно «раз и навсегда» осуществить априори – до и без осуществления действий по территориальному планированию, то, очевидно, что исправление этой ошибки должно происходить путём признания:

- лишь частичной правоты закона - в части тех объектов, создание которых определяется полномочиями органов власти непосредственно;

¹⁶⁰ См., например, пункт 19 статьи 1 ГрК РФ: «*объекты регионального значения - объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые необходимы для осуществления полномочий по вопросам, отнесенным к ведению субъекта Российской Федерации, органов государственной власти субъекта Российской Федерации Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации, решениями высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации. Виды объектов регионального значения в указанных в части 3 статьи 14 настоящего Кодекса областях, подлежащих отображению на схеме территориального планирования субъекта Российской Федерации, определяются законом субъекта Российской Федерации.*»

¹⁶¹ Такого рода пересечения становятся законодательными источниками, порождающими противоречия на практике.

- необходимости осуществления действий по территориальному планированию в части тех объектов, создание которых определяется не полномочиями непосредственно, но соображениями о наличии «существенного влияния» соответствующих объектов на социально-экономическое развитие вполне конкретных и специфических территорий, для которых не существует априорного знания о том, в чём они нуждаются для своего развития;

- того логического факта, что определение объектов «по значениям» - это отделение одного от другого: объектов «вышестоящего значения» от объектов «нижестоящего значения». Когда речь не идёт о прямой увязке этих объектов с полномочиями, но идёт речь о заведомой неопределённости в части «существенного влияния» объектов, то становится очевидным, что такое разделение невозможно произвести корректным образом иначе, как только посредством выполнения действий по совместному территориальному планированию, где в рассматриваемом случае соучастниками-партнёрами должен выступать субъект Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Таким образом, методология разграничения объектов различного значения предопределяет: 1) отсутствие возможности такого корректного разграничения априори – посредством только лишь унифицированных формулировок закона; 2) необходимость конкретными действиями продолжать начатое законом разграничение посредством совместного территориального планирования, осуществляемого одновременно «вышестоящими» и «нижестоящими» субъектами публичной власти.

Указанная методология нацеливает на максимизацию содержания территориального планирования в части взаимодействия различных уровней и органов публичной власти. Однако, есть логика созидания и есть логика разрушения. В данном случае это означает, что если в законодательной практике упраздняются процедуры взаимодействия различных уровней и органов публичной власти, то неизбежно должна утверждаться в законодательной практике ложная необходимость в априорном (без взаимодействия) разграничении объектов различного значения, а в проектной практике – система негибкого, то есть неэффективного территориального планирования.

Градорегулирование – это правовая система. Для такой системы решение одного вопроса в рамках одного правового института сказывается на решении других вопросов в рамках других правовых институтов. Одним из наглядных примеров такой связи в виде ошибок в отношении регулирования является имеющаяся практика расширительного толкования «объектов регионального значения», когда к таким объектам неправомерно причисляются практически все возможные виды объектов, а в результате они как бы выводятся из последствий, связанных с отсутствием правил землепользования и застройки на соответствующей территории¹⁶².

Изложение различных подходов к решению вопросов о разделении-соединении объектов различного значения, а также последствий принимаемых решений должно быть продолжено при рассмотрении вопросов (2.3.1 – 2.3.4) о способах взаимодействия различных уровней публичных субъектов при территориальном планировании.

¹⁶² См. ответы на вопросы 1.3 и 5.5 в «Азбуке градостроительного зонирования»: <http://abc-urban.ru/>.

Вопрос (2.3) о правовых основаниях и процедурах взаимодействия публичных субъектов при территориальном планировании

Продвинувшись к данному месту нашего исследования, мы должны зафиксировать некоторые положения для того, чтобы двигаться дальше. Посредством соответствующих доказательств выявилась необходимость быть тому, чтобы:

1) существовала самостоятельность различных уровней власти при осуществлении территориального планирования, а для этого необходимо, чтобы существовали:

- непересекающиеся полномочия¹⁶³;

- «непересекающиеся объекты» различного значения. Поскольку же «на 100%» обеспечить априорным способом такое непересечение невозможно в принципе, то возникает необходимость взаимодействия различных уровней и органов власти при осуществлении территориального планирования;

2) существовал институт согласования проектов документов территориального планирования различными уровнями власти на предмет неущемления их прав и интересов.

Правовая возможность существования подлинного института согласования проектов документов территориального планирования лишь тогда возникает, когда утверждается институт фиксации юридически значимых границ. Отсутствие таких границ неизбежно «порождает отсутствие» института согласований. В этом состоит неупразднимый закон общей и правовой логики. Его можно игнорировать в законодательной практике утверждением номинального наличия института согласований при его фактическом отсутствии.

Таким образом, территориальное планирование не существует без взаимодействия различных уровней публичной власти. Поскольку это так, то следует выделить и по отдельности рассмотреть правовые особенности следующих видов взаимодействия органов власти при осуществлении территориального планирования:

1) взаимодействие при самостоятельной (не совместной) подготовке проектов ДТП;

2) взаимодействие при совместной подготовке проектов ДТП;

3) взаимодействие при подготовке одного проекта ДТП для двух и более субъектов Российской Федерации.

Поскольку правовые особенности первого вида взаимодействия в части согласования проектов ДТП нами уже рассмотрены¹⁶⁴, то обратимся к двум другим видам взаимодействия. Кроме этого отдельно рассмотрим ситуацию с территориальным

¹⁶³ См. ответ на вопрос 2.1.

¹⁶⁴ См. ответ на вопрос 1.3.2.

планированием применительно к, так называемым, агломерациям – ситуацию, которую следует рассматривать как подвид второго вида взаимодействия органов публичной власти при совместной подготовке проектов ДТП. Три вопроса нам предстоит рассмотреть:

- об альтернативных подходах к организации института совместного территориального планирования;
- об одном документе территориального планирования для двух и более субъектов Российской Федерации;
- о простейшей модели взаимодействия публичных субъектов при территориальном планировании и реализации планов развития агломераций.

Вопрос (2.3.1) об альтернативных подходах к организации института совместного территориального планирования

Этот вопрос подробно изучен в соответствующей публикации¹⁶⁵. Воспользуемся её текстом, расставив важные акценты. Для этого нам потребуется составить таблицу 8.

¹⁶⁵ 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.urbanecomomics.ru/node/4617>

Сопоставление альтернативных моделей организации института совместного территориального планирования, осуществляемого различными уровнями публичной власти

Позиции сопоставления	Альтернативные модели		Комментарии
	Модель А – существовала с 2004 по 2011 год ¹⁶⁶	Модель Б – существует с 2011 года ¹⁶⁷	
1. Какие уровни публичной власти могут взаимодействовать друг с другом при совместном территориальном планировании			
- РФ и субъекты РФ	Да	Да	
- РФ и органы местного самоуправления (ОМС)	Нет	Да (*)	(*) ОМС могут быть принуждены к такому взаимодействию в режиме «нефинансируемого мандата» ¹⁶⁸
- различные субъекты РФ друг с другом	Да	Да	
- субъект РФ и ОМС	Да	Да (*)	(*) ОМС могут быть принуждены к такому взаимодействию в режиме «нефинансируемого мандата» ¹⁶⁹
- различные ОМС друг с другом	Да	Да	
2. Наличие (+), отсутствие (-) требования, согласно которому совместное территориальное планирование между «вышестоящим» и «нижестоящим» уровнями власти (между РФ и ОМС, между субъектом РФ и ОМС ¹⁷⁰) может начаться	-	+ ¹⁷¹ (*)	1. Формулировка части 1 статьи 27 ГрК РФ означает именно то, что определено в столбце «позиции сопоставления», а именно: а) согласно Федеральному закону «вышестоящие» органы власти исходно не взаимодействуют с «нижестоящими» органами власти при планировании размещения своих «вышестоящих объектов»;

¹⁶⁶ Период, начиная с принятия в 2004 году ГрК РФ и заканчивая датой вступления в силу № 41-ФЗ - Федерального закона от 20.03.2011 № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования».

¹⁶⁷ Период, который начался с даты вступления в силу № 41-ФЗ.

¹⁶⁸ См. совместное действие норм в частях 6, 4, 1 статьи 27 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ, а также аналитические выкладки, представленные ниже.

¹⁶⁹ См. совместное действие норм в частях 6, 4, 1 статьи 27 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ, а также аналитические выкладки, представленные ниже.

¹⁷⁰ В этот ряд также входит и совместная подготовка проектов ДТП органами местного самоуправления муниципальных районов и ОМС поселений. В данном тексте мы не будем рассматривать этот случай по причине его производности.

¹⁷¹ Часть 1 статьи 27 ГрК РФ: «Совместная подготовка проектов документов территориального планирования может осуществляться в целях обеспечения устойчивого развития территорий путем комплексного решения вопросов территориального планирования в следующих случаях: 1) планирование размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, **предусмотренных документами территориального планирования Российской Федерации, документами территориального планирования субъекта Российской Федерации, на территориях поселения, городского округа, межселенной территории муниципального района, территориях нескольких муниципальных образований...**».

<p>только при условии наличия заранее утверждённых ДТП «вышестоящего» уровня, подготовленных не совместно, уже решивших самостоятельно (не совместно) вопросы размещения объектов федерального, регионального значения на территориях юрисдикции соответствующих ОМС</p>			<p>б) уже запланировав самостоятельно (не совместно) свои «вышестоящие объекты», «вышестоящая» власть согласно части 4 статьи 27 ГрК РФ обращается с предложением о совместной подготовке проекта ДТП (в единственном числе - !), проектов ДТП. Это не может означать ничего иного, как только обращение с предложением «доделать недоделанное» в уже утверждённом «вышестоящем» ДТП.</p> <p>2. Далее, в силу логической неотвратимости возникают последствия, указанные ниже.</p>
<p>3. Наличие (+), отсутствие (-) положения, согласно которому совместное территориальное планирование между «вышестоящим» и «нижестоящим» уровнями власти (между РФ и ОМС, между субъектом РФ и ОМС) может осуществляться путём подготовки не двух и более, а только одного проекта ДТП – проекта внесения изменений в «нижестоящий» ДТП (поскольку «вышестоящий» ДТП уже оказался утверждённым)</p>	<p>- (*)</p>	<p>+ (**)</p>	<p>(*) Такое положение отсутствует и не может возникнуть, поскольку в силу законов общей и правовой логики предполагается, что совместная подготовка проектов ДТП может осуществляться только совместными действиями, но не предъявлением результатов уже заранее выполненного самостоятельно-автономно территориально планирования для принятия этих результатов без возможности от них отказаться (см. часть 6 статьи 27 ГрК РФ¹⁷²).</p> <p>(**) Такое положение имеется, поскольку именно оно отражает идеологию данной модели, которая складывается из следующих положений:</p> <ul style="list-style-type: none"> - заблаговременная подготовка в независимом автономном режиме и утверждение «вышестоящего» ДТП; - понуждение «нижестоящих» органов власти (посредством указания о только одном проекте ДТП и о недопущении отказа от предложения «вышестоящей» власти – см. части 4 и 6 статьи 27 ГрК РФ) к доделыванию недоделанного в «вышестоящем» ДТП. <p>Здесь следует указать на то, что законодатель попал в ловушку – в ситуацию неотвратимого распространения последствий от ранее допущенной ошибки, а именно:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) произошло фактическое упразднение института территориального планирования при его номинальном сохранении в формулировках федеральных законов – произошло превращение института территориального планирования в институт стратегического планирования на уровне государства – на уровне РФ и субъектов РФ¹⁷³; 2) в силу первого положения вместо проектов ДТП на государственном уровне подготавливаются проекты документов стратегического планирования, которые не могут не быть «недоделанными» в части решения вопросов планирования размещения объектов федерального

¹⁷² Часть 6 статьи 27 ГрК РФ: «Отказ от совместной подготовки документов территориального планирования в установленных частью 1 настоящей статьи случаях не допускается».

¹⁷³ См. ответы на вопросы 1.1.1, 1.1.2, 1.1.3.

			и регионального значения; 3) должна решаться задача «доделывания» документов вышестоящего уровня. Как? Об этом см. основной текст по обсуждению данного вопроса 2.3.1.
4. Наличие (+), отсутствие (-) положения, согласно которому предложения о совместной подготовке проектов документов территориального планирования должны содержать положения об организации скоординированных работ, связанных с подготовкой проектов документов территориального планирования в части их содержания, объема и сроков финансирования.	+	+	
5. Наличие (+), отсутствие (-) положения, согласно которому не допускается отказ от совместной подготовки документов территориального планирования.	+ (*)	+ (**)	(*). Не допускается отказ от совместной подготовки документов территориального планирования в случаях наличия намерения планировать размещение объектов соответствующего значения на территориях юрисдикции других субъектов власти ¹⁷⁴ . (**). Не допускается отказ от совместной подготовки документов территориального планирования в случаях, когда при наличии заблаговременно подготовленных в автономном режиме (не совместно) и утверждённых ДТП «вышестоящего» уровня направляются соответствующие предложения «нижестоящим» уровням власти ¹⁷⁵ .
6. Наличие (+), отсутствие (-) положения, согласно которому требуется создавать комиссию по совместной подготовке проектов документа территориального планирования.	+ (*)	+ (**)	(*). Отличие модели А от модели Б состоит в том, что совместное территориальное планирование всегда предполагает подготовку, как минимум, двух проектов ДТД, что соответствует общей логике и логике права ¹⁷⁶ . (**). Отличие модели Б от модели А состоит в том, что при совместном территориальном планировании допускается подготовка не только двух и

¹⁷⁴ См. часть 6 статьи 27 ГрК РФ в редакции до введения в действие № 41-ФЗ: «Отказ от совместной подготовки документов территориального планирования не допускается в случае поступления от высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления предложения о планировании размещения объекта капитального строительства регионального значения или объекта капитального строительства местного значения на территории другого субъекта Российской Федерации или территории другого муниципального образования, а также предложения об установлении ограничений использования территорий в границах зон охраны объектов культурного наследия федерального или регионального значения»

¹⁷⁵ Часть 6 статьи 27 ГрК РФ: «Отказ от совместной подготовки документов территориального планирования в установленных частью 1 настоящей статьи случаях не допускается».

¹⁷⁶ См. часть 7 статьи 27 ГрК РФ в редакции до введения в действие № 41-ФЗ: «В случае получения ответа о даче согласия на совместную подготовку проектов документов территориального планирования на основании совместного решения сторон создается комиссия по совместной подготовке проектов документов территориального планирования (далее - комиссия по совместной подготовке проектов)».

			более проектов ДТП, но также и одного проекта ДТП. Последнее не соответствует общей логике и логике права ¹⁷⁷ .
7. Наличие (+), отсутствие (-) положения, согласно которому при отсутствии согласия между субъектами территориального планирования разногласия могут решаться в судебном порядке	+	+	
8. Наличие (+), отсутствие (-) последствий, наступающих от совместного действия следующих положений, норм: 1) положения об упразднении из ДТП границ зон планируемого размещения объектов; 2) нормы о том, что не подлежат применению ДТП в части, противоречащей утверждённым ДТП Российской Федерации ¹⁷⁸ ; 3) нормы о запрете отказа от действий в рамках совместного территориального планирования (в частности, о запрете отказа от внесения изменений только в один ДТП – в генеральный план) в ситуации, когда в автономном режиме (несовместно) были подготовлены и утверждены «вышестоящие» ДТП ¹⁷⁹ ; 4) нормы о том, что при совместном территориальном планировании может подготавливаться только один проект ДТП, например, только проект внесения изменений в генеральный план ¹⁸⁰ .	- (*)	+ (**)	(*). Отличие модели А от модели Б состоит в том, что отсутствуют указанные последствия по причине отсутствия перечисленных положений, норм. (**). Отличие модели Б от модели А состоит в том, что имеются указанные последствия по причине наличия перечисленных положений, норм. Содержание этих последствий описаны в основном тексте, относящемся к рассмотрению данного вопроса 2.3.1.

¹⁷⁷ См. часть 4 статьи 27 ГрК РФ в редакции после введения в действие № 41-ФЗ.

¹⁷⁸ См. фрагмент части 3 статьи 9 ГрК РФ: «Документы территориального планирования субъектов Российской Федерации и документы территориального планирования муниципальных образований не подлежат применению в части, противоречащей утвержденным документам территориального планирования Российской Федерации, со дня утверждения».

¹⁷⁹ См. в совокупности части 6, 4 и 1 статьи 27 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.

¹⁸⁰ См. часть 4 статьи 27 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ.

Таблица 8 позволяет сэкономить для читателей время и усилия для приобретения понимания достаточно запутанной темы. Сразу перейдём к краткому изложению главных положений, представленных в этой таблице.

1. Мы имеем дело с двумя различными системами организации института совместного территориального планирования, осуществляемого различными уровнями публичной власти. Степень различий настолько значительно, что необходимо говорить об альтернативных моделях – модели А, которая существовала с 2004 по 2011 год¹⁸¹, и модели Б, которая существует с 2011 года¹⁸².

2. Модель Б как бы расширила область охвата института совместного территориального планирования за счёт того, что была дополнительно введена возможность прямого взаимодействия Российской Федерации с органами местного самоуправления (ОМС). Однако, выясняется, что ОМС привлекаются к такому взаимодействию недобровольно, но принудительно – в противоречащем законодательству режиме «нефинансируемого мандата».

3. Модель Б основана на противоречиях общей логике и логике права. Например, предъявляются в качестве «совместных» те действия, которые выполняются в автономном режиме (то есть, несовместно) до начала формальных действий по совместному территориальному планированию, а также после такого начала, когда может подготавливаться только один проект ДТП (проект изменений ДТП – генерального плана), а не два и более, как того требуют общая логика и логика права в отношении действий, которые формально называются «совместными». То есть, обнаруживается наличие того, что называется замещением: под институт совместного территориального планирования подводится то, что таким институтом в части его ключевой характеристики «совместности» никак не может быть.

4. Действия новелл № 41-ФЗ применительно к собственно институту совместного территориального планирования должны быть рассмотрены в более широком контексте их воздействия на всю систему управления развитием территориями.

4.1. Должно быть обращено внимание на последствия совместного действия разных положений и норм: 1) положения об упразднении из ДТП границ зон планируемого размещения объектов; 2) нормы о том, что не подлежат применению ДТП в части, противоречащей утверждённым ДТП Российской Федерации¹⁸³. В силу первого положения возникает неопределённость, поскольку в принципе невозможно юридически корректным образом определить места размещения запланированных объектов

¹⁸¹ Период, начиная с принятия в 2004 году ГрК РФ и заканчивая датой вступления в силу № 41-ФЗ - Федерального закона от 20.03.2011 № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования».

¹⁸² Период, который начался с даты вступления в силу № 41-ФЗ.

¹⁸³ См. фрагмент части 3 статьи 9 ГрК РФ: «Документы территориального планирования субъектов Российской Федерации и документы территориального планирования муниципальных образований не подлежат применению в части, противоречащей утвержденным документам территориального планирования Российской Федерации, со дня утверждения».

федерального значения¹⁸⁴. Несмотря на законом созданную неопределённость, формально она может оказаться достаточной (при наличии на то соответствующего желания) для того, чтобы признать недействующим, например, генеральный план при невозможности, однако, указать юридически корректным образом, в какой конкретно части генеральный план не соответствует вновь утверждённому ДТП Российской Федерации.

4.2. Ситуация формального признания недействующим генеральный план в принципиально неопределимой части его несоответствия «вышестоящему» ДТП может существовать совместно с нормами о: 1) запрете отказа от совместного территориального планирования с «вышестоящей» властью¹⁸⁵ – от понуждения к внесению изменений в генеральный план; 2) о подготовке в процессе взаимодействия с «вышестоящей» властью не двух ДТП, а только одного ДТП¹⁸⁶ в виде внесения изменений только в генеральный план. В данном случае мы имеем дело с проявлениями того, что называется «нефинансируемым мандатом» - с понуждением ОМС за свой счёт делать то, что является не муниципальным, но государственным полномочием – полномочием по доделыванию государством своего собственного ДТП за свой собственный счёт, а не за счёт другого - ОМС.

5. Существуют исходные причины противоречий, содержащихся в модели Б. Есть основания говорить о том, что законодатель попал в ловушку – в ситуацию неотвратимого распространения последствий от ранее допущенной исходной ошибки, а именно:

1) произошло фактическое упразднение института территориального планирования при его номинальном сохранении в формулировках федеральных законов – произошло превращение института территориального планирования в институт стратегического планирования на уровне государства – на уровне РФ и субъектов РФ¹⁸⁷;

2) в силу первого положения произошло замещение - вместо проектов ДТП на государственном уровне подготавливаются проекты документов стратегического планирования – важные и необходимые документы, которые, однако, не могут быть иными, как только «недоделанными» в части решения вопросов планирования размещения объектов федерального и регионального значения.

6. Как должна решаться нерешённая в модели Б задача «доделывания» документов на уровне государства? В силу объективных обстоятельств существует развилка из двух направлений:

1) направление первое: а) при стратегическом планировании на государственном уровне подготавливаются соответствующие документы, которые важны и значимы, но которые не могут не быть иными, как только «недоделанными» с позиций подлинного территориального планирования; б) документы стратегического планирования передают эстафету ДТП - «доделываются» посредством документов территориального планирования, возвращается правовой и содержательный смысл ДТП, начиная с

¹⁸⁴ См. ответ на вопрос 1.1.2.

¹⁸⁵ См. часть 6 статьи 27 ГрК РФ.

¹⁸⁶ См. часть 4 статьи 27 ГрК РФ.

¹⁸⁷ См. ответы на вопросы 1.1.1, 1.1.2, 1.1.3.

возвращения в эти документы границ зон планируемого размещения объектов, а также обеспечивается возможность существовать подлинному (не искажённому, мнимому) институту совместного территориального планирования;

2) направление второе: продолжать не признавать и не исправлять (посредством реализации первого направления) допущенную в законодательстве ошибку. В рамках этого ошибочного направления отсутствует в теории (и, соответственно, в практике) возможность непротиворечивого, то есть эффективного решения поставленной задачи в принципе.

Это значит, что посредством модели Б никогда не удастся создать и использовать эффективным образом подлинный институт совместного территориального планирования, осуществляемого различными уровнями власти.

Вопрос (2.3.2) об одном документе территориального планирования для двух и более субъектов Российской Федерации

Если бы не случилось появление специального Федерального закона № 507-ФЗ¹⁸⁸, то было бы невозможным включение данного вопроса в настоящий текст, поскольку объективные законы логики понуждают утверждать следующее:

1) один документ для двух и более субъектов утверждения документа – это одинаковый документ для всех субъектов утверждения документа, поскольку, если было бы иначе, то и не было бы одного документа. Это, во-первых;

2) каждый публичный субъект территориального планирования может утверждать документ территориального планирования (ДТП) только в границах территории своей юрисдикции. Это значит, что одного-единого ДТП для двух субъектов РФ не может быть в принципе. То есть, мысль о наличии одного ДТП для двух и более субъектов РФ является исходно ложной идеей. Это, во-вторых.

Тем не менее, указанный закон появился, и нам придётся с ним разбираться.

№ 507-ФЗ подтверждает сказанное выше, только в обратной последовательности:

- каждый публичный субъект территориального планирования может утверждать ДТП только в границах территории своей юрисдикции. Прямым образом не противоречит № 507-ФЗ этому положению, хотя и не артикулирует его. Определяя, что схема территориального планирования двух и более субъектов РФ относится к объектам регионального значения, размещаемым на территориях двух и более субъектов РФ, либо на территории одного из субъектов РФ¹⁸⁹, № 507-ФЗ умалчивает о том, что каждый субъект РФ правомочен утверждать только те положения, которые относятся к территории его юрисдикции, а поскольку таких юрисдикций две и более, то будут явлены

¹⁸⁸ Федеральный закон от 31.12.2017 № 507-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

¹⁸⁹ См. часть 2 статьи 13.1 ГрК РФ в редакции № 507-ФЗ.

в количестве двух и более различные предметы утверждения (для каждого субъекта РФ – свои предметы утверждения). Если же имеются разные предметы утверждения для разных субъектов РФ, то с неизбежностью обнаруживается, что утверждённый как бы один ДТП на самом деле не один, а таких документов несколько, вопреки утверждению противоположного о номинальном наличии, якобы, одного документа;

- оказывается, что всё-таки есть некий один документ, но это не ДТП. Это договор один для всех субъектов РФ, подписание которого происходит до подготовки «одного ДТП» и который фактически является основанием для такой подготовки¹⁹⁰. Очевидно, что такой договор как один-единственный документ, подписываемый всеми взаимодействующими субъектами РФ, определяет их обязательства финансовые, организационные и прочие, но не может определять их права принимать решения о планировании объектов на чужой территории.

Таким образом, факты смысловые и формально-юридические «выстраиваются» следующим образом:

1) имеется один документ в виде договора, подписываемого всеми субъектами взаимодействия и фиксирующего их обязательства в части создания объектов, ради которых организуется взаимодействие в сфере территориального планирования;

2) номинально имеется вновь утверждённый «один на всех ДТП», который фактически (по формально-юридическим основаниям) представлен двумя или более вновь утверждёнными ДТП для разных субъектов РФ;

3) фактически имеются два или более ранее утверждённых ДТП для разных субъектов РФ, в которые должны быть внесены изменения из вновь утверждённого «одного ДТП как бы для всех», который на самом деле представлен несколькими новыми ДТП для каждого субъекта РФ.

Очевидно, что среднее звено является лишним. Должны быть причины, объясняющие появление избыточного звена. Попробуем аналитическим путём эти причины обнаружить:

- нет сомнения, что здесь мы имеем дело с разновидностью института совместного территориального планирования. Почему же описание предложенной № 507-ФЗ схемы (без ненужного промежуточного звена с «одним ДТП как бы для всех») не включено в статью 27 ГрК РФ, посвящённую институту совместного территориального планирования?

- нет и не может быть содержательных препятствий для такого включения. Напротив, имеется «понуждение логикой» такое включение совершить. Значит, при подготовке № 507-ФЗ имелись иные, не содержательные причины, то есть причины формальные. Есть основания считать, что фактически произведённый посредством № 41-ФЗ демонтаж института совместного территориального планирования¹⁹¹ поставил

¹⁹⁰ См. часть 2, пункт 3 части 6 статьи 13.1; часть 2.1 статьи 26 ГрК РФ в редакции № 507-ФЗ.

¹⁹¹ См. ответ на вопрос 2.3.1.

разработчиков № 507-ФЗ перед выбором: либо оживить умертвлённый институт совместного территориального планирования посредством кардинального переписывания положений, внедрённых в ГрК РФ посредством № 41-ФЗ, либо найти более лёгкий путь;

- результат показывает, что был избран более лёгкий, но зато нелогичный путь: несмотря на то, что описываемые в № 507-ФЗ действия являются по своей сути разновидностью действий в рамках института совместного территориального планирования, формально они представлены в виде как бы отдельного, самостоятельного института.

Итог такой: в законодательстве создана новая мнимая реальность на сей раз в виде «одного ДТП как бы для всех».

Этот пример является проявлением более общей проблемы, которая состоит в том, что ранее созданные в законодательстве необязательные ошибки, не подвергаясь рефлексии и попыткам исправления, предопределяют развёртывание процесса порождения и наслоения на прежние ошибки всё новых и новых уже «обязательных ошибок» (в силу понуждений логики возникающих) – процесса деструктивного воздействия ошибочного законодательства на формирование эффективной системы градорегулирования.

Вопрос (2.3.3) о простейшей модели взаимодействия публичных субъектов при территориальном планировании и реализации планов развития агломераций¹⁹²

Есть территориальные образования, для которых организация взаимодействия различных уровней и органов власти имеет особое значение. Это агломерации. Обычно агломерации определяются как относительно целостные функционально-пространственные образования, исторически сложившиеся на территориях нескольких административных единиц.

По очевидным причинам невозможно быть тождеству между (1) территорией, пределы которой определяются как границы функционально-пространственной целостности – агломерации, и (2) территорией, явленной совокупностью административных единиц как юрисдикций нескольких органов публичной власти, - территорией, на которую накладываются границы агломерации. Если помимо этого учесть еще и неустранимую подвижность границ агломераций (обусловленную освоением и преобразованием территорий, изменениями транспортной сети и проч.), то станет понятной неэффективность решений, согласно которым агломерации как бы «создаются» посредством упразднения нескольких административных единиц и явлением на их место одного административного образования с одним публичным субъектов управления.

¹⁹² При ответе на этот вопрос использовался текст раздела 2.4.3 в книге: Пузанов А.С., Трутнев Э.К., Маркварт Э., Попов Р.А., Сафарова М.Д. Стратегическое планирование и градорегулирование на муниципальном уровне. ISBN 978-5-7749-1229-2. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017. – 354 с.

Функционально-пространственную целостность агломерации необходимо поддерживать и развивать. Как? Только одним способом: посредством налаживания эффективного взаимодействия соответствующих органов публичной власти, чаще всего посредством взаимодействия субъекта РФ и органов местного самоуправления. В области градорегулирования следует отметить два института такого взаимодействия. Это институт совместного территориального планирования (при условии изменения законодательства для открытия возможности развития этого института¹⁹³) и институт заключения соглашений между различными органами публичной власти. Последний институт может применяться в условиях действующего законодательства. Пример простейшей модели такого взаимодействия представлен ниже в таблице 9.

¹⁹³ См. ответ на вопрос 2.3.1.

Таблица 9

Агломерация со стороны процедур управления развитием территорий.
 Вариант взаимодействия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления¹⁹⁴

Документы, регламентирующие взаимодействие во имя согласованного и устойчивого развития	Права, обязательства, предметы взаимодействия и согласований
<p>Соглашение о взаимодействии администраций в области агломерационного управления</p>	<p>Принятие участниками Соглашения на себя обязательств, в т.ч.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Совместно подготавливать и руководствоваться общей концепцией развития территории агломерации • Не представлять на утверждение документы территориального планирования, не согласованные всеми участниками соглашения (признание «права вето») • Принятие на себя иных обязательств
<p>Общая Концепция развития территории в границах агломерации (см. примечание 1)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Соблюдение баланса между объемами застройки и параметрами инфраструктуры • Установление пределов (в т.ч. в отношении объемов) и типов застройки • Иные позиции
<p>Технические задания на подготовку документов территориального планирования на основе общей концепции (см. примечание 2)</p>	
<p>Документы территориального планирования (ДТП) на основе общей концепции (см. примечание 3)</p>	<p>Согласование участниками Соглашения ДТП на соответствие общей концепции, в т.ч. в отношении ограничений, запретов (см. примечание 4)</p>
<p>Правила землепользования и застройки – закрепление взаимоувязанных решений в виде правовых гарантий и запретов</p>	
<p>Планы реализации документов территориального планирования</p>	<p>Согласование участниками Соглашения приоритетов, объемов финансового участия в инфраструктурных проектах</p>

¹⁹⁴ Это самый простой вариант взаимодействия. Помимо этого варианта возможны более сложные варианты взаимодействия, осуществляемые и на уровне органов представительной власти, и на уровне органов исполнительной власти. Такие более сложные варианты могут быть и более эффективными, поскольку повышается правовой статус и самого Соглашения и обязательств, на его основе принимаемых (например, в части взаимных бюджетных обязательств применительно к совместно осуществляемым инфраструктурным проектам).

Следует пояснить содержание таблицы 9 посредством пронумерованных примечаний, отмеченных для соответствующих позиций этой таблицы.

Примечание 1. Концепция подготавливается как научно-исследовательская работа, предшествующая разработке документов территориального планирования, а также предложений о внесении в них изменений, и в дальнейшем используется как материалы по обоснованию таких документов. Имеется широкий спектр вариантов в отношении административно-технологических аспектов подготовки Концепции. Во всех случаях обеспечивать подготовку концепции должна рабочая группа (комиссия) из ответственных представителей всех участников Соглашения. Разработчик Концепции может быть представлен одним лицом, либо несколькими лицами.

Примечание 2. Технические задания должны согласовываться рабочей группой (комиссией) из ответственных представителей всех участников Соглашения.

Примечание 3. Имеется широкий спектр вариантов в отношении количества разработчиков документов территориального планирования: от одного исполнителя, подготавливающего все документы территориального планирования на основе общей Концепции, до нескольких исполнителей, каждый из которых подготавливает свой документ. Во всех случаях разработка осуществляется во взаимодействии и под контролем рабочей группы (комиссии) из ответственных представителей всех участников Соглашения.

Примечание 4. Согласование проектов ДТП осуществляет высшее лицо исполнительной власти каждого участника Соглашения. Предметом согласования являются не только положения, определенные ГрК РФ, но и положения, определенные Соглашением (в частности, относительно ограничений и запретов, обусловленных необходимостью воспрепятствовать несбалансированному развитию региона в части нарушения равновесия между объемами застройки и инфраструктурой). В соответствии с Соглашением никакой проект документа территориального планирования не подлежит представлению на утверждение, если отсутствует положительное заключение хотя бы одного участника Соглашения. То есть, соблюдается «право вето».

Важно отметить, что представленная простейшая организационная схема взаимодействия различных органов публичной власти:

- может осуществляться в рамках действующего законодательства¹⁹⁵;

- начинаясь с этапа совместного территориального планирования простирается «насквозь» через все иные взаимно согласованные этапы регулирования – этап подготовки правил землепользования и застройки, этап подготовки документации по планировке территорий, этап подготовки совместных инфраструктурных проектов.

¹⁹⁵ В этом отношении бесперспективными с позиций правовой логики являются намерения закрепить в федеральном законе понятие «агломерация» и, опираясь на это определение, придумать эксклюзивные, специально придуманные именно для таких территорий процедуры управления.

2.3. Вопросы, ответы на которые predeterminedены действием принципа обеспечения устойчивости-сбалансированности территорий планирования

Планирование тогда неформально осуществляется, когда есть вера в будущее – в наступление лучшего, чем сейчас, будущего. Значит, планирование предполагает выстраивание траектории поступательного движения вперёд без провалов. Такое движение без провалов может быть названо равновесием, сбалансированностью, устойчивостью. Вот почему есть основания говорить о том, что принцип обеспечения устойчивости-сбалансированности является руководящим для действий по территориальному планированию. Этот принцип требуется развернуть содержательно в данном разделе ответами на следующие вполне конкретные вопросы:

- о роли и содержании правовых инструментов территориального планирования для обеспечения начала системного взаимодействия различных органов власти во имя устойчивого и сбалансированного развития региона;

- о функциональном зонировании генеральных планов как способе установления баланса между планируемыми объёмами застройки и возможностями инфраструктуры эти объёмы застройки обслуживать;

- о связи территориального планирования и градостроительного нормирования;

- о связи генерального плана и правил землепользования и застройки;

- о связи документов территориального планирования и документации по планировке территории;

- о замещении документов территориального планирования квазиправовыми документами.

Как и ранее не будем забывать о том, что ответ на каждый из перечисленных вопросов не только иллюстрирует принцип устойчивости-сбалансированности, но и опирается на развёртывание универсального принципа максимизации системы территориального планирования.

Вопрос (3.1) о роли и содержании правовых инструментов территориального планирования для обеспечения начала системного взаимодействия различных органов власти во имя устойчивого и сбалансированного развития региона

Теперь, приблизившись к указанному месту проводимого логического анализа, мы можем утверждать, что приобрели все необходимые и достаточные аргументы для ответа на вопрос о том, какие правовые инструменты должны находиться в арсенале субъекта РФ, чтобы посредством территориального планирования начать системные работы с вовлечением многих публичных субъектов к обеспечению устойчивого-сбалансированного развития региона.

Совместность принципов максимизации и устойчивости-сбалансированности территорий планирования определяют, что действия органов власти субъекта РФ должны быть основаны на следующих положениях.

1. Не делать то, что неадекватно (и, соответственно, неэффективно – в лучшем случае, и деструктивно – в худшем случае), и делать то, что максимально.

2. Не делать то, что неадекватно, означает:

- не разрушать местные системы градостроительного регулирования поселений, городских округов – не принимать региональные законы, посредством которых, в частности, представительные органы местного самоуправления (ОМС) лишаются права утверждать ПЗЗ, либо ОМС вменяется в обязанность утверждать генеральные планы, подготовленные не ими, но «вышестоящим» уровнем власти¹⁹⁶;

- в схеме территориального планирования (СТП) субъекта РФ не отображать планируемое размещение объектов регионального значения иначе, как только посредством координат характерных точек внешних границ территорий, предназначенных для размещения таких планируемых объектов¹⁹⁷. Посредством регионального акта установить правило, согласно которому подготовка документации по планировке территории для размещения объектов регионального значения, отображённых на схеме территориального планирования субъекта РФ, не должна проводиться за пределами соответствующих границ, обозначенных в СТП;

- не использовать норму части 4 статьи 27 ГрК РФ, согласно которой приглашение ОМС к совместному территориальному планированию будет означать для ОМС «игру в одни ворота» - подготовку за счёт ОМС изменений только в генеральный план без внесения изменений в СТП, то есть будет означать «чужими руками доделывание недоделанного»¹⁹⁸;

- в формулировках регионального закона, определяющих понятия «объекты регионального значения», «объекты местного значения» не допускать того, чтобы эти объекты определялись бы окончательно такими формулировками – без допущения возможности «доопределять» такие объекты в процессе совместной подготовки проектов документов территориального планирования¹⁹⁹.

3. Делать то, что максимально, означает:

¹⁹⁶ См. ответ на вопрос 1.2.

¹⁹⁷ См. ответ на вопрос 1.1.2. Для линейных объектов обычно фиксируются (а) координаты характерных точек оси прохождения линейного объекта и (б) расстояния по обе стороны от оси. Обычно на стадии территориального планирования ширина образуемого указанным способом «коридора» определяется несколько больше того, что необходимо, для того, чтобы на следующей стадии планировки территории в границах обозначенного коридора уже точно определить границы необходимого для строительства объекта земельного участка.

¹⁹⁸ См. ответ на вопрос 2.3.1.

¹⁹⁹ См. ответ на вопрос 2.2.

1) обеспечить минимально необходимые условия как базис для выполнения последующих действий по территориальному планированию в максимальном режиме, а именно:

- в инициативном порядке в течение непродолжительного периода времени:

- определить границы земель сельскохозяйственного назначения и границы сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, обеспечить внесение этих границ в ЕГРН в установленном порядке²⁰⁰;

- подготовить и утвердить проекты зон охраны объектов культурного наследия регионального значения²⁰¹. Завершить образование земельных участков объектов культурного наследия регионального значения и их учёт в ЕГРН;

- инициировать действия федеральных органов исполнительной власти на территории региона по установлению и внесению в ЕГРН границ земель лесного фонда, границ земель федеральной собственности, покрытых поверхностными водами²⁰²;

2) обеспечить эффективное взаимодействие различных органов власти на территории региона в области стратегического планирования, территориального планирования как стартового этапа для подготовки взаимосвязанных документов градостроительного проектирования – приступить к выполнению действий, аналогичных тем, которые описаны в таблице 9, а именно:

- подписать соглашение о взаимодействии между различными органами власти;

- подготовить стратегию развития региона – стратегию скоординированного развития локальных территорий в целостном контексте всего региона, включая подготовку картографической части стратегии, которая должна использоваться как основание для подготовки технических заданий на подготовку изменений в различные документы территориального планирования;

- в соответствии со скоординированными техническими заданиями подготовка изменений в различные документы территориального планирования, согласование этих документов на соответствие стратегии развития региона;

- подготовка на основе скоординированных между собой ДТП правил землепользования и застройки;

- совместная подготовка документов по реализации планов развития, включая подготовку совместных инфраструктурных проектов.

²⁰⁰ См. ответ на вопрос 1.3.2.

²⁰¹ См. ответ на вопрос 1.3.3.

²⁰² См. ответ на вопрос 1.3.2.

Вопрос (3.2) о функциональном зонировании генерального плана как способе установления баланса между планируемыми объёмами застройки и возможностями инфраструктуры эти объёмы застройки обслуживать

Генеральный план – это тот документ, посредством которого должны закладываться основы для достижения сбалансированности-устойчивости развития городского округа, поселения. Создание таких основ предполагают учёт контекста – условий, направлений и параметров развития региона, в также взаимодействие всех уровней публичной власти, о чём мы говорили при рассмотрении предшествующего вопроса 3.1. Теперь можно более пристально посмотреть на то, что такое генеральный план с правовой и содержательной точек зрения²⁰³.

Должно ли отличаться территориальное планирование, осуществляемое различными уровнями власти, например, территориальное планирование на уровне муниципалитетов от территориального планирования регионов и всего государства? Должно в силу следующей логики.

1. Существование людей локально – привязано к месту. Место – это то, что содержит для человека все первично необходимое – жилье, труд, обслуживание, отдых – то, что является функциональным балансом разного. Как такой баланс должен создаваться и поддерживаться? Очевидно, посредством местного управления, элементом которого является функциональное зонирование в составе территориального планирования – генерального плана.

2. Если с точки зрения управления место – это комплексный баланс разного, это функциональное зонирование, то что такое регион? Регион – это связь мест, это инфраструктура между местами, это объекты регионального значения. Эта же логика продолжается в отношении страны: страна – это связь регионов, это инфраструктура между регионами, это объекты федерального значения.

3. Два первых положения позволяют зафиксировать сходство и отличия между территориальным планированием на местном уровне и на уровне государства – на уровне субъектов РФ и Российской Федерации:

1) сходство: территориальное планирование на всех уровнях должно осуществляться в отношении объектов соответствующего значения²⁰⁴;

2) различия:

а) в отличие от уровня государства на муниципальном уровне должно осуществляться территориальное планирование также и в виде функционального зонирования – в виде создания и поддержания комплексного баланса между объемами

²⁰³ Далее в рамках обсуждения данного вопроса использовался текст разделов 2.3.3 и 2.3.4 в книге: Пузанов А.С., Трутнев Э.К., Маркварт Э., Попов Р.А., Сафарова М.Д. Стратегическое планирование и градорегулирование на муниципальном уровне. ISBN 978-5-7749-1229-2. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017. – 354 с.

²⁰⁴ См. ответ на вопрос 2.2.

застройки всех видов и объемами обслуживающей застройку инфраструктуры (социальной, транспортной, инженерно-технической);

б) с первым отличием связано другое отличие кардинального значения: функциональное зонирование как комплексный баланс разного на локальном уровне является основанием для установления правового режима использования земельных участков посредством градостроительных регламентов в составе правил землепользования и застройки – посредством градостроительного зонирования, того института, который должен применяться на местном уровне и не может применяться на уровне региональном и тем более – федеральном.

Что такое функциональное зонирование? Очевидно, это ради достижения некоторого баланса установление функциональных зон. Что такое функциональные зоны? В номинальном виде такое определение представлено в пункте 5 статьи 1 ГрК РФ²⁰⁵, но такое определение нас не устраивает. Предложим другое определение – содержательное: *«функциональные зоны – это зоны, для которых генеральными планами поселений, городских округов определены границы и функциональное назначение в виде характеристик таких зон – баланса соотношения объемов планируемой застройки, с одной стороны, и объемов обслуживающей планируемую застройку инфраструктуры различных видов (социальной, транспортной, инженерно-технической), с другой стороны».*

Балансы – это то, что считается, что связано с параметрами, с варьированием их значений ради нахождения наилучшего решения, а это ничто иное, как моделирование. Параметры и моделирование – это то, что определяет с объективной неизбежностью создание параметрической модели города для обеспечения процесса территориального планирования.

Можно предложить следующее определение понятия: *«параметрическая модель – это модельный комплекс данных, построенный на вычислительных связях показателей генерального плана, показателей статистики, иных показателей. Параметрическая модель включается в информационную систему обеспечения градостроительной деятельности и может быть использована для целей моделирования сценариев развития при подготовке документов территориального планирования, иных видов планирования, для отслеживания (мониторинга) процесса и результатов реализации документов планирования, а также в иных целях управления развитием поселения или городского округа».*

Параметрическая модель города содержит информацию, распределенную:

- тематически (население, домохозяйства, места приложения труда, застройка различных видов, инфраструктура различных видов и т.д.);

- пространственно (распределение по иерархическому принципу: объекты в пределах земельных участков, земельные участки в пределах кварталов, кварталы в пределах

²⁰⁵ Пункт 1 статьи 1 ГрК РФ: *«функциональные зоны - зоны, для которых документами территориального планирования определены границы и функциональное назначение».*

микрорайонов, функциональных зон, территориальных зон, функциональные и территориальные зоны в пределах административных границ поселения, городского округа);

- во времени (фиксации состояний прошлого, настоящее время, будущее время по этапам – согласно вариантам моделирования);

- по сценариям (вариантам) развития (сопоставленным и оцененным с использованием соответствующих критериев, прежде всего критерия баланса между застройкой и инфраструктурой).

Параметрическая модель города актуализируется в постоянном режиме. Это значит, что:

- модель используется не только на этапе подготовки генерального плана при выборе рационального направления развития города, но и после принятия генерального плана;

- после принятия генерального плана модель используется при градостроительном зонировании – для определения наиболее рациональных градостроительных регламентов²⁰⁶.

Параметрическая модель города используется как инструмент реализации генерального плана – для оценки степени достижения определенных в генеральном плане показателей, а также запланированных значений нормативов градостроительного проектирования, для пространственно-экономического моделирования локальных инвестиционно-строительных проектов в части определения их рентабельности, определения условий достижения рентабельности таких проектов²⁰⁷.

Рисунки приложения П2.1 – П2.4 дают представление о применении параметрической модели города при территориальном планировании его развития.

Вопрос (3.3) о связи территориального планирования с нормативами градостроительного проектирования, иными компонентами градостроительного нормирования²⁰⁸

Выше было объяснено, что для рациональной организации и функционирования городов (урбанизированных территорий) необходимо устанавливать приемлемые области балансов между объемами застройки и объемами (возможностями) инфраструктуры различных видов (социальной, транспортной, инженерно-технической), предназначенной такие объемы застройки обслуживать, а также то, что такие балансы должны определяться

²⁰⁶ См. ответ на вопрос 3.4.

²⁰⁷ См., например: Трутнев Э.К., Полиди Т.Д., Сафарова М.Д., Игуменов Е.Д. Город для жизни. Запуск процессов преобразования территорий ветхой застройки. ISBN 978-5-8130-0186-4. Фонд «Институт экономики города», 2016; http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/gogod-for-laif-2016_iue.pdf

²⁰⁸ При ответе на данный вопрос использовался текст раздела 2.3.5 из книги: Пузанов А.С., Трутнев Э.К., Маркварт Э., Попов Р.А., Сафарова М.Д. Стратегическое планирование и градорегулирование на муниципальном уровне. ISBN 978-5-7749-1229-2. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017. – 354 с.

посредством функционального зонирования в составе генеральных планов. С учётом применения параметрической модели города как такие балансы могут, или должны устанавливаться?

Очевидно, что технология установления таких балансов должна опираться на знание «потребности» - знание ответа на вопрос: каждой «единице застройки» какая «величина инфраструктуры» потребуется для нормального функционирования? Ответ на этот вопрос – это и есть нормативы градостроительного проектирования²⁰⁹.

Существуют два подхода к определению нормативов градостроительного проектирования (далее также НГП): первый подход – не оптимальный, но законодательно установленный (см. главу 3.1, введенную в ГрК РФ посредством Федерального закона от 05.05.2014 N 131-ФЗ), и второй подход - оптимальный, ныне законодательно не установленный.

Первый подход характеризуется двумя главными положениями:

НГП подготавливаются «загодя» - до подготовки генерального плана, и являются формальным основанием для подготовки генерального плана, а также формальным критерием для оценки качества генерального плана;

НГП утверждаются не исполнительным органом власти, но представительным органом власти.

К первому подходу имеется ряд вопросов, сущность которых и ответы на которые раскрываются при рассмотрении основных положений второго, ныне законодательно не закрепленного подхода.

1. Второй подход опровергает «априорное нормирование» первого подхода – нормирование до подготовки генерального плана и независимо от генерального плана, взамен утверждается следующее:

- НГП должны подготавливаться параллельно с подготовкой генерального плана на основе параметрической модели города и являться результатом подготовки генерального плана;

- НГП должны быть дифференцированы применительно к различным типам городских сред (определяемым различным расположением в пространстве города и различными типами застройки). Дифференциация должна распространяться как на «потребность» (удельное, на 1000 жителей, количество мест в детских садах и школах, пропускная способность поликлиник и проч.), так и на доступность (последняя должна быть связана с емкостью-вместимостью соответствующих объектов, например: много

²⁰⁹ Формально определение этого понятия представлено в пункте 26 статьи 1 ГрК РФ. Представляется полезным дать менее формализованное, но более ориентированное на предьявление сути определение: «нормативы градостроительного проектирования – это совокупность установленных в целях обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности населения объектами инфраструктуры (социальной, транспортной, инженерно-технической), максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения».

«малых» школ с минимальной удаленностью и максимальным количеством преподавателей при относительно невысоком уровне преподавания; либо мало «больших» школ со значительной удаленностью, компенсируемой меньшим количеством преподавателей при относительно более высоком уровне преподавания). Можно допустить, что для средних и малых городов не потребуются глубокая дифференциация потребности и доступности. Но такая ситуация должна рассматриваться как исключение, но не как правило – не как оправдание «априорного нормирования».

2. Второй подход опровергает целесообразность утверждения НГП органами представительной власти и утверждает необходимость утверждения НГП органами исполнительной власти по следующим причинам:

- утверждение НГП – это: а) фиксация планируемого будущего – состояния, лучше того, что имеется сейчас; б) фиксация разницы между тем, что есть и что будет; в) принятие на себя органом власти обязательств обеспечить ликвидацию имеющейся разницы в уровне обслуживания населения;

- принятие на себя органом власти указанных обязательств требует принятия плана последовательного достижения утвержденных значений НГП, а такой план по своей сути не может быть ничем иным, как комплексным планом реализации генерального плана, а такую реализацию может обеспечить только исполнительная власть. Вот почему логика и технология управления определяют необходимость быть тому, чтобы НГП утверждались исполнительной властью, но не представительной властью.

3. В рамках второго подхода утверждаются положения, применение которых позволит не допускать разворачиваться процессам, которые могут быть названы «деструкцией города строительством»²¹⁰. Суть этих положений такова. В случаях, когда состояние инфраструктуры не соответствует правам использования недвижимости, зафиксированным в градостроительных регламентах, то есть, может возникнуть несоразмерный разрыв между застройкой и потребной для ее функционирования инфраструктурой, то может устанавливаться (в виде новеллы законодательства) «отложенное право на строительство», смысл которого таков: 1) существует право на использование недвижимости согласно градостроительным регламентам; 2) существуют требования для реализации права, определенного градостроительными регламентами; 3) в число таких требований включаются (помимо требований исполнять технические регламенты безопасности) также и требования о соблюдении соответствия объемов застройки объемам (возможностям) инфраструктуры; 4) при отсутствии возможности выполнить указанное требование вводится запрет на выдачу разрешений на строительство вплоть до момента ликвидации указанного несоответствия посредством строительства недостающей инфраструктуры – строительства, которое может обеспечиваться либо

²¹⁰ См. 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

публичной властью за счет бюджета, либо частными инвесторами-застройщиками, либо посредством взаимодействия и тех и других²¹¹.

Очевидно, что второй подход более ориентирован на оптимальное управление, но его реализация предполагает внесение соответствующих изменений в законодательство.

Нормативы градостроительного проектирования не перекрывают более широкую сферу, которую можно назвать «градостроительным нормированием». Градостроительное нормирование является институтом «инфраструктурным», поскольку он обеспечивает функционирование иных институтов – территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории. Выясняется, что институт градостроительного нормирования включает несколько компонентов, количество и смысловое соотношение которых зависит от подходов, которые применяются к нормированию. Для понимания существа дела целесообразно рассмотреть и сопоставить два подхода – подход, практиковавшийся в России до возвращения института прав собственности на земельные участки и после такого возвращения.

Подход к градостроительному нормированию, практиковавшемуся до возвращения института прав собственности на земельные участки, характеризовался следующими положениями:

1) источником и адресатом нормирования был один и тот же субъект – государство. Поэтому то, что содержалось в документах нормирования было равно обязательным, независимо от того были ли соответствующие положения формально названы «рекомендациями», или «обязательными требованиями»;

2) в силу первого положения документы нормирования содержали смеси положений номинально разного содержательного и правового статуса – рекомендации и требования безопасности. В том, что ныне называется градостроительными регламентами не было никакой необходимости;

3) в силу второго положения документы нормирования применительно к градостроительной деятельности могли быть сведены в один документ комплексный, содержащий смеси из необязательных рекомендаций и обязательных к выполнению требований безопасности²¹²;

4) наличие одного документа нормирования в области градостроительной деятельности (когда фрагменты из других документов нормирования, без их упоминания, могли быть механистически инкорпорированы в этот документ) делали эту деятельность как бы простой и ясной.

²¹¹ См. далее ответ на вопрос 4.2.

²¹² Речь идет о СНиП 2.07.01—89 с изменениями и дополнениями, утвержденными постановлением Госстроя СССР от 13 июля 1990 г. № 61, приказом Министерства архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 269, постановлением Госстроя России от 25 августа 1993 г. № 18-32.. В 2010 году была проведена «актуализация» данного документа. В 2016 году была проведена новая актуализация документа, которая мало что в нём изменила.

Подход к градостроительному нормированию, практикуемый после возвращения института прав частной собственности на земельные участки, характеризуется следующими положениями:

1) перестало быть возможным в нормативных документах смешивать требования и рекомендации, стало необходимым предъявлять только требования, прежде всего требования безопасности – технические регламенты. То есть, возникла задача «прочистить» прежние СНиПы (строительные нормы и правила) по указанному критерию²¹³;

2) появились как неотвратимая необходимость градостроительные регламенты, которые не будучи требованиями безопасности, но учитывая их, должны предъявляться отдельными документами – нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, определяющими правовой режим земельных участков – то, чего раньше не было и быть не могло;

3) ранее существовавшие в составе СНиПа 89* нормативы градостроительного проектирования в силу необходимости были извлечены из этого документа, чтобы быть представленными в виде отдельных документов;

4) вместо ранее существовавшего одного документа возникло три вида документов: мнимая «простота и ясность упразднились», а взамен явилась профессиональная ностальгия по утраченному прошлому.

Очевидно: то, что представлено в виде второго подхода есть проявление объективной необходимости. Поэтому управленцам и планировщикам необходимо осваивать обновленное искусство градостроительного проектирования, которое предполагает рациональное сочетание трех компонентов градостроительного нормирования – градостроительных регламентов, технических регламентов безопасности и нормативов градостроительного проектирования²¹⁴.

Вопрос (3.4) о связи генерального плана и правил землепользования и застройки²¹⁵

Невозможно обеспечить устойчивость сбалансированного развития территории, если не будет преемственности передачи положений предшествующих документов в последующие документы градостроительного проектирования. Документы территориального планирования и, прежде всего, генеральный план начинают процесс обеспечения преемственных отношений между такими документами. Рассмотрим, как совместное действие принципов максимизации и устойчивости-сбалансированности

²¹³ Эта задача коснулась и упомянутого СНиПа 89*, но до сих пор она не решена должным образом.

²¹⁴ См. «Азбуку градостроительного нормирования II»: <http://abc-urban.ru/>

²¹⁵ При рассмотрении этого вопроса использовались тексты ответов на вопрос 4.1 из «Азбуки градостроительного зонирования» и на вопрос 3.2 из «Азбуки градостроительного нормирования - II»: <http://abc-urban.ru/>

определяет преемственность связей между генеральным планом (ГП) и правилами землепользования и застройки (ПЗЗ)²¹⁶.

Преемственность – это то, что не позволяет пренебрежительно относиться к предшествующему, автоматически упразднить как нечто малоценное ранее совершённое, а также даёт возможность придавать и усиливать смысл ныне совершаемому не как очередному «градостроительному капризу», но как действию, встроенному в контекст многозначных смыслов, приходящих к нам из прошлого и ведущих нас в будущее. Зонирование является одним из ключевых звеньев в цепи таких преемственных действий.

Первоначально должен быть раскрыт смысл нормы, согласно которой ПЗЗ подготавливаются «с учётом» положений ГП²¹⁷. 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.²¹⁸.

Что есть градостроительное зонирование ПЗЗ?

Карта градостроительного зонирования ПЗЗ вместе с градостроительными регламентами показывает правовой режим использования земельных участков (ЗУ) как

²¹⁶ См. в приложении рисунок ПЗ.

²¹⁷ 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 ...»

²¹⁸ С этой точки зрения деструктивными являются совершённые в 2011 году изменения ГрК РФ, 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.urbanecomics.ru/node/4617>

правовые гарантии их использования в соответствии с этими регламентами (в том смысле, 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 «Азбуки градостроительного нормирования - П»²¹⁹, можно дать ответ на поставленный выше вопрос: *что означает подготовка ПЗЗ «с учётом» ГП?*

С позиции рационального, соответствующего правовым нормам градорегулирования 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 быть им

²¹⁹ См. «Азбука градостроительного нормирования - П»: <http://abc-urban.ru/>

нетождественными) представлены типологические случаи в пояснениях таблицы 6 «Азбуки градостроительного нормирования - П»²²⁰.

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 процентов²²¹;

2) имеются ПЗЗ, где полностью игнорируется предусмотренный в генеральном плане рост объёмов застройки – фиксируется отсутствие роста застройки, закрепляется существующее положение как бы в неизменном виде²²²;

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 МКД²²³ 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,

²²⁰ См. «Азбука градостроительного нормирования - П»: <http://abc-urban.ru/>

²²¹ 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.

²²² 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>

²²³ В данном месте мы не обсуждаем не правомерность такого установления. Об этом см. предшествующую сноску.

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 города²²⁴.

Таким образом, разрыв выраженных в параметрах связей между ГП и ПЗЗ не может не сказаться на развитии города деструктивным образом. Существует закономерность, согласно которой однажды допущенная ошибка требует создания новой ошибки, ещё более серьёзной по своим последствиям. В данном случае первый разрыв, влечёт за собой разрыв следующий - разрыв между ГП и документацией по планировке территории, делает последнюю автономной – независимой от контекста системного планирования²²⁵.

Таким образом, ответственное отношение к делу формирования местных систем градорегулирования не допускает того, чтобы игнорировались параметрические связи между генеральным планом и правилами землепользования и застройки²²⁶.

Вопрос (3.5) о правовых аспектах связи документов территориального планирования и документации по планировке территории

Особенности содержания этой связи продемонстрировано путём сопоставления двух моделей градорегулирования, основные положения которого представлены в таблице 10.

²²⁴ Если же такая связь не установлена, то фактически имеет место разрыв между предшествующими и последующими решениями – разрыв, который необходимо преодолеть, и такое преодоление обеспечивается 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)

²²⁵ Подтверждают эту закономерность итоги рассмотрения вопроса 4.2 в «Азбуке градостроительного зонирования»: <http://abc-urban.ru/>.

²²⁶ Более подробно см. об этом: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_tehnologia

Содержание связи документов территориального планирования и документации по планировке территории, явленное сопоставлением двух моделей законодательного обеспечения процесса градорегулирования

Позиции сопоставления	Модели градорегулирования		Комментарии
	Модель А ²²⁷	Модель Б ²²⁸	
1. Наличие (+), отсутствие (-) законодательного требования об обязательности документов стратегического планирования (ДСП) как основания для подготовки документов территориального планирования (ДТП)	- (*)	- (*)	(*) Такое законодательное требование отсутствует в обеих моделях, поскольку его и не может быть в принципе. Дело в том, что: - в силу логики закон не может установить обязательное требование, согласно которому публичная власть была бы должна во всех без исключения случаях первоначально продекларировать свои намерения, приняв ДСП, а затем, лишь только при наличии предъявленной декларации о намерениях в виде ДСП приступить к выполнению заявленных намерений посредством подготовки ДТП; - закон, не имея указанной возможности, может рекомендовать указанную последовательность (ДСП - ДТП), но не может запретить подготавливать ДТП при отсутствии ДСП ²²⁹ .
2. Наличие (+), отсутствие (-) ДСП с иллюстративной частью, посвящённой планируемому размещению объектов различного значения, - частью, которая не является юридически обязывающей, но используется как основание (своего рода техническое задание) на подготовку, например, генерального плана	+, - (*)	+, - (*)	(*) В обеих моделях указанное положение может применяться, но обязательным не является – может не применяться
3. Наличие (+), отсутствие (-) в ДТП юридически обязывающих границ зон планируемого размещения объектов	+ (*)	- (*)	(*) См. ответ на вопрос 1.1.2.
4. Наличие (+), отсутствие (-) нормы, согласно которой подготовка документации по планировке территории для размещения запланированных объектов может осуществляться только при наличии отображения таких объектов в документах территориального планирования	+ (*)	+ (*)	(*) См. часть 6 статьи 45 ГрК РФ: «Не допускается осуществлять подготовку документации по планировке территории ..., предусматривающей размещение объектов ..., если размещение таких объектов не предусмотрено ... документами территориального планирования ...».
5. Наличие (+), отсутствие (-) нормы, согласно			(*) Часть 11 статьи 45 ГрК РФ в редакции до вступления в силу № 41-ФЗ: «В случае, если решение о подготовке документации по планировке территории

²²⁷ Модель А – модель возможная, ранее применявшаяся частично, но ныне не применяемая по причине наличия соответствующих «запрещающих норм», введённых в ГрК РФ в 2011 году посредством № 41-ФЗ - Федерального закона от 20.03.2011 № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования».

²²⁸ Модель Б- модель ныне применяемая в соответствии с положениями № 41-ФЗ.

²²⁹ См. раздел 2.1.1 в книге: Пузанов А.С., Трутнев Э.К., Маркварт Э., Попов Р.А., Сафарова М.Д. Стратегическое планирование и градорегулирование на муниципальном уровне. ISBN 978-5-7749-1229-2. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017. – 354 с.

<p>которой подготовка юридически значимой части документации по планировке территории для размещения запланированных объектов должна осуществляться в отражённых в ДПП границах зон планируемого размещения объектов</p>	<p>+</p> <p>(*)</p>	<p>-</p> <p>(**)</p>	<p>принимается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления муниципального района, подготовка указанной документации должна осуществляться применительно к территории в границах предусмотренных документами территориального планирования зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения».</p> <p>(**) Посредством № 41-ФЗ указанное требование упразднено из действующей редакции ГрК РФ.</p>
<p>6. Наличие (+), отсутствие (-) законодательного запрета на то, чтобы в генеральных планах функциональные зоны при определённых обстоятельствах могли бы применяться и как зоны планируемого размещения объектов (ЗПРО) – в случаях, когда планируется необходимое уплотнение улично-дорожной сети, а точное расположение подлежащих созданию дополнительных улиц на этапе территориального планирования определить не возможно и бессмысленно, поскольку такое определение должно происходить на следующем этапе подготовки документации по планировке территории, правовым основанием для подготовки которой будет предусмотренное законом наличие ЗПРО, но в виде специально обозначенных функциональных зон.</p>	<p>-</p> <p>(*)</p>	<p>+</p> <p>(**)</p>	<p>(*) Такой запрет отсутствовал в ГрК РФ до дня введения в действие № 41-ФЗ. Это позволяло рационально решать указанные вопросы.</p> <p>(**) Посредством № 41-ФЗ был введён запрет на то, чтобы функциональные зоны могли бы выполнять также и предназначение ЗПРО – см. пункт 3 части 5 статьи 23 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ: <i>«границы и описание функциональных зон с указанием планируемых для размещения в них объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения (за исключением линейных объектов) и местоположения линейных объектов федерального значения, линейных объектов регионального значения, линейных объектов местного значения».</i></p> <p>При таком законодательном определении упраздняется возможность рационального решения указанного вопроса и принимается нерациональный способ его решения, а именно: предлагается в генеральном плане для существующих кварталов, микрорайонов как бы обозначать места расположения планируемых улиц при отсутствии возможности быть знанию о таком расположении, то есть, предлагается имитировать решение. При этом возникает более серьёзное правовое следствие, а именно: 1) закон диктует необходимость имитировать решение – указывать расположение улицы там, где она не обязательно будет создана (понуждает «рисовать» улицу там, где её не будет, поскольку без такого «имитационного рисования» не возникнут формальные правовые основания для подготовки документации по планировке территории); 2) «имитационное рисование по закону», вынужденно возникшее в результате упразднения двойного предназначения функциональных зон, «ещё раз упраздняет» ЗПРО, поскольку там, где есть имитационное рисование не может быть места юридически значимым границам ЗПРО.</p>

Содержащиеся в таблице 10 юридические факты и логические аргументы позволяют сделать следующие заключения относительно правовых аспектов связи документов территориального планирования и документации по планировке территории – связи, наблюдаемой при альтернативных системах градорегулирования.

1. Совершённым в законе ошибкам предопределено порождать новые ошибки подобно распространению кругов на воде от брошенного камня.

2. Исходной ошибкой закона является упразднение из документов территориального планирования (ДТП) зон планируемого размещения объектов (ЗПРО). От этой ошибки распространился первый круг последствий:

- утратили свой правовой статус ДТП, поскольку фактически они приобрели правовой статус документов стратегического планирования – документов-деклараций, не порождающих правовые последствия для третьих лиц;

- возникла правовая неопределённость – неясность относительно границ территорий, в пределах которых можно ожидать изъятие недвижимости для муниципальных или государственных нужд, и границ территорий, где изъятие не произойдёт. Такая правовая неопределённость понуждает к свёртыванию инвестиционной активности на территориях, подверженных территориальному планированию, фактически ставшим неправовым²³⁰.

3. За первым кругом последствий распространяется второй круг последствий по следующей неотвратимой логической схеме:

- процесс планирования размещения объектов с некоторого момента оказывается освобождённым от установления юридически значимых границ (по причине совершения исходной ошибки);

- указанное освобождение требует быть завершённым до конца логически: если упраздняется использование границ для целей планирования, то должны быть упразднены все юридически значимые границы, включая границы функциональных зон – в случаях, когда есть намерение их использовать как обозначение границ мест размещения, скажем, линейных объектов;

- возникшее требование упразднения границ для обозначения размещения планируемых объектов не тождественно требованию упразднить само обозначение физически (упразднение состоялось юридически, но не физически). Значит, обозначение должно обязательно быть, но оно не должно быть юридически значимым – должно быть (обречено быть) имитационным отображением - символами²³¹;

²³⁰ См. ответ на вопрос 1.1.2.

²³¹ Вот почему не требования к отображению представлены в соответствующей приказе, но требования к знакам-символам, наносимым на карты документов территориального планирования. См.: 1) ответ на вопрос 1.1.2 в настоящем тексте, 2) приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 7 декабря 2016 г. № 793 «Об утверждении требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения».

- замена границ функциональных зон (для обозначения в соответствующих случаях мест размещения линейных объектов – в случаях планирования уплотнения улично-дорожной сети) на имитационное, юридически не значимое отображение в генеральном плане дополнительно планируемых к созданию в кварталах, микрорайонах улиц как бы закрепляет мнимую необходимость отказа от ЗПРО – как бы цементирует в мнимо незыблемую конструкцию из совокупностей ошибок исходную ошибку закона.

4. Очевидно, что невозможно остановить распространение каскада ошибок закона без исправления его исходной ошибки. В данном случае – ошибки упразднения из документов территориального планирования зон планируемого размещения объектов²³².

Вопрос (3.6) о замещении правовых документов территориального планирования квазиправовыми документами

Обстоятельства заставляют говорить о существовании отечественного феномена замещений подлинных документов территориального планирования (ДТП) на не подлинные ДТП. В законодательной практике нам явлены три вида таких замещений:

- замещения, создаваемые посредством замены правового статуса ДТП на правовой статус ДСП²³³;

- замещения, создаваемые псевдоправовым институтом утверждения одного ДТП для двух и более субъектов Российской Федерации²³⁴;

- замещение, создаваемое специальным законом в виде номинально нового документа, применяемого наряду и вопреки генеральному плану.

Поскольку два первых вида замещений нами уже рассмотрены, то перейдём к рассмотрению третьего вида замещения²³⁵.

Посредством № 141-ФЗ²³⁶ статья 4 Федерального закона № 4802-1²³⁷ дополнена абзацами, в которых говорится о новом виде документа - «комплексной схеме инженерного обеспечения»²³⁸. Согласно определению, эта схема подготавливается до

²³² См. ответ на вопрос 1.1.2.

²³³ См. ответы на вопросы 1.1.1, 1.1.2

²³⁴ См. ответ на вопрос 2.3.2.

²³⁵ Далее использованы фрагменты текста, размещённого на сайте: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_tehnologia

²³⁶ Федеральный закон от 1 июля 2017 года № 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации - городе федерального значения Москве».

²³⁷ Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 года N 4802-1 "О статусе столицы Российской Федерации".

²³⁸ В отношении органов власти Москвы определено, что они: *«устанавливают в целях реализации программы реновации случаи и порядок разработки и утверждения комплексной схемы инженерного обеспечения (электроснабжение, теплоснабжение, газоснабжение, водоснабжение и водоотведение) территории, представляющей собой графическое и текстовое описание существующих и планируемых для размещения линейных объектов инженерной инфраструктуры и иных технологически связанных с*

начала подготовки документации по планировке территории и проектной документации объектов, размещаемых на соответствующих земельных участках. То есть, следует говорить о том, что «комплексная схема инженерного обеспечения» подготавливается в рамках института территориального планирования.

Нам предстоит рассмотреть два вопроса:

- вопрос о соотношении нового документа «комплексной схемы инженерного обеспечения» с базовыми документами градостроительного проектирования – с генеральным планом (включая его реализационные документы) и правилами землепользования и застройки;

- вопрос о том, почему посредством № 141-ФЗ состоялся выбор технологии параллельного использования «комплексной схемы инженерного обеспечения» с базовыми документами градостроительного проектирования, якобы (по умолчанию), принципиально недостаточными без их дополнения такой схемой.

Вопрос о соотношении нового документа «комплексной схемы инженерного обеспечения» с базовыми документами градостроительного проектирования – с генеральным планом (включая его реализационные документы) и правилами землепользования и застройки

Почему вообще потребовалось вводить новый вид документа? Объяснением может быть одна из двух причин:

1) либо доньше ГрК РФ содержал пробел – отсутствие того, чему необходимо быть в части инженерного обеспечения;

2) либо на обсуждаемой территории наблюдается отсутствие в ныне действующих базовых документах градостроительного проектирования (в генеральном плане, правилах землепользования и застройки) некоторых положений, которые должны относиться прямо, или косвенно к инженерному обеспечению, при одновременном наличии у субъектов управления желания не дополнять ныне отсутствующими положениями ранее утверждённые документы, но взамен ввести действующий наряду с ними номинально новый документ, как бы дополняющий прежние документы.

Первая причина как объяснение необходимости введения новеллы № 141-ФЗ отпадает, поскольку элементарный анализ показывает, что ГрК РФ содержит всё необходимое и достаточное (с правовой и содержательной точек зрения) для

ними объектов капитального строительства, в том числе сведения о планируемом расположении точек подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, электрическим сетям, о предельной свободной мощности существующих и планируемых для размещения указанных сетей, об их максимальной нагрузке, утверждают форму такой схемы и состав указываемых в ней сведений; устанавливают в целях реализации решения о реновации порядок определения точек подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, электрическим сетям, в том числе их расположения на границе земельного участка и (или) территории, в отношении которых осуществляется подготовка документации по планировке территории в целях реализации решения о реновации».

рационального регулирования всего круга вопросов инженерного обеспечения на уровне территориального планирования²³⁹. Поэтому придётся пристально рассмотреть вторую предполагаемую причину как объяснение кажущейся необходимости возникновения указанной новеллы № 141-ФЗ.

Для начала должен быть доведён до предельного логического завершения уже представленный выше в предварительном плане принципиальный ответ на вопрос, к какому виду документов градорегулирования следует отнести «комплексную схему инженерного обеспечения».

Внимательный анализ определения этой схемы не оставляет ни содержательных, ни формально-юридических возможностей быть иному ответу на поставленный вопрос, как только такому ответу: «комплексная схема инженерного обеспечения» относится к специально создаваемому новому виду документа в ряду иных видов документов территориального планирования. Такой однозначный вывод неотвратимо следует из следующего объективного положения дел: инженерное «обеспечение» не себя обеспечивает, но обеспечивает определённые объёмы планируемой застройки, то есть, в такой схеме непременно должны присутствовать и связываться между собой соответствующими показателями как само «обеспечение», так и то, что «обеспечением обеспечивается» – соответствующие объёмы планируемой застройки.

Неупразднимый факт наличия такой связи указывает на то, что по законам логики и законом технологии планирования в действительности мы должны иметь дело не с отраслевым техническим документом, но с комплексным документом публичного характера, который относится к институту территориального планирования. В силу неустранимости указанных положений объективного характера даваемое в № 141-ФЗ определение понятия «комплексная схема инженерного обеспечения» никак не может избежать упоминания этих положений. Поэтому такое упоминание, действительно, появляется в указанном определении в виде указания на «максимальную нагрузку», то есть на планируемую нагрузку, которая не может быть ничем иным обусловлена, как только планируемыми объёмами застройки. Какими конкретно объёмами застройки? Такими объёмами застройки, которые в соответствии с № 141-ФЗ предлагается отныне определять не публичными документами градостроительного проектирования (генеральным планом и правилами землепользования и застройки), но непубличным и как бы отраслевым (а на самом деле комплексным) специально созданным под нужды программы реновации документом - «комплексной схемой инженерного обеспечения».

По указанным основаниям нет возможности не представить такое заключение, согласно которому использование в № 141-ФЗ слов «комплексная схема инженерного обеспечения» для обозначения специального вновь созданного вида документа:

1) не отражает его подлинной сути (лишь частично отражает эту суть, затемняя главное – неустранимую комплексность и неотъемлемые, но замалчиваемые объективно существующие требования в отношении публичности подготовки и принятия этого документа);

²³⁹ См. статьи 23 и 26 ГрК РФ.

2) симптоматично в части «просвечивания» через формулировки Закона желания (вольного, или невольного) сокрыть подлинную суть и правовой статус вновь вводимого документа посредством использования специально избранных слов, эту суть и этот статус прикрывающих и искажающих.

Вопрос о том, почему посредством № 141-ФЗ состоялся выбор технологии параллельного использования «комплексной схемы инженерного обеспечения» с базовыми документами градостроительного проектирования, якобы (по умолчанию), принципиально недостаточными без их дополнения такой схемой

Поскольку в силу указанных выше неустранимых объективных законов логики и законов технологии планирования «комплексная схема инженерного обеспечения» обречена быть причисленной к новому виду комплексного документа территориального планирования, то необходимо поставить и посредством соответствующего анализа приобрести ответы на следующие вопросы:

- почему существующий вид комплексного документа территориального планирования - генеральный план (ГП)²⁴⁰ - оказался вместе с реализационными документами генерального плана настолько недостаточным применительно к потребностям программы реновации, что потребовалось вводить новый дополнительный вид документа для той же самой области регулирования вместо того, чтобы дополнить уже действующие документы ныне отсутствующими в них положениями;

- не является ли указанное действие по введению нового вида документа при наличии прежнего вида документа узаконенным посредством № 141-ФЗ замещением одного документа другим;

- как должны соотноситься между собой (и по правовому статусу, и по содержанию) два номинально различных документа, но принадлежащие к одной и той же области регулирования – к области территориального планирования.

Наиболее короткий путь к приобретению ответов на поставленные вопросы пролагает следующая гипотеза, ниже предьявленная рядом положений, каждое из которых как предположение подвергнуто аналитической проверке в целях его доказательного подтверждения, либо опровержения.

1. Ни действующий генеральный план, ни правила землепользования и застройки (далее также – ПЗЗ²⁴¹) не содержат юридически значимых показателей развития города, которые могли бы официально использоваться при осуществлении программы реновации. Так ли это? Если так, то почему?

²⁴⁰ Генеральный план Москвы в прежних административных границах столицы утверждён Законом города Москвы от 5 мая 2010 года № 17 «О Генеральном плане города Москвы».

²⁴¹ По истечении 20 лет после возобновления действия в современной России института градостроительного зонирования (прерванного в 1917 году) в Москве как последнем крупном городе России были утверждены ПЗЗ постановлением Правительства Москвы от 28 марта 2017 года № 120-ПП и вступили в силу с момента опубликования, произошедшего 14 апреля 2017 года: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/36260220/>

Ныне действующий ГП (применительно к территории в прежних административных границах) не содержит указанных показателей по следующим причинам²⁴²:

1) в 2010 году посредством ГП были введены, так называемые, «территории реорганизации», занимающие около $\frac{3}{4}$ всех застроенных территорий города, в пределах которых, якобы, допускалось вопреки Земельному кодексу Российской Федерации (ЗК РФ) изъятие любой недвижимости для размещения на её месте после сноса любой иной недвижимости, включая многоквартирные дома²⁴³;

2) уже в 2011 в силу очевидного противоречия ЗК РФ «территории реорганизации» в представленной интерпретации на региональном уровне были упразднены из законодательства²⁴⁴;

3) согласно правовой логике вместе с упразднением «территорий реорганизации» автоматически прекратили действие соответствующие положения и показатели ГП, относящиеся к $\frac{3}{4}$ всех застроенных территорий города, однако, изменения в ГП так и не были внесены, а значит, сложилась такая ситуация, когда ГП донныне действует только в части, не противоречащей законодательству, а какова эта «непротиворечащая часть» узнать невозможно в принципе. В этой ситуации любой иной документ, определяющий любые значения показателей в отношении объёмов застройки (включая «комплексную схему инженерного обеспечения» и любую иную подобную схему, например, «комплексную схему социального обеспечения» и проч.) не может войти в юридически значимое противоречие с ГП в принципе.

То есть, ГП является ныне удобным, всего лишь «свидетельствующим о своём наличии» документом, камуфлирующим сложившуюся ситуацию в том смысле, что всегда имеется формальное основание для утверждения о, якобы, состоявшемся «учёте» ГП, при этом отсутствуют формальные основания для предъявления фактов наличия противоречий с ГП, поскольку юридически значимым противоречиям даже и существовать невозможно по указанным выше причинам.

Ныне действующие ПЗЗ, также как и ГП, не содержат юридически значимых показателей развития города, которые могли бы официально использоваться при

²⁴² Далее излагаются основные позиции, подробно изложенные в публикациях:

1) Э.К. Трутнев. Доказательство того, что генеральный план Москвы противоречит федеральным законам и подлежит отмене в части «территорий реорганизации» // Журнал «Имущественные отношения в Российской Федерации», № 8 (107) 2010;

2) Э.К.Трутнев. Вопрос о правовых основаниях принятия генерального плана города Москвы: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_genplan

²⁴³ В своё время при обсуждении ГП на это положение вообще никто не обратил внимания, что не может не свидетельствовать о качестве проводившейся в то время публичной дискуссии. Признаки аналогичного невнимания воспроизводятся и ныне: как и прежде «слон проходит незамеченным».

²⁴⁴ Э.К. Трутнев. Логика развёртывания системы правового градоуправления Москвы: чем опасно и чем полезно прошлое для будущего? // Журнал «Проект Россия», № 62, 2011.

осуществлении программы реновации в части определения максимальных объёмов застройки, по следующим причинам²⁴⁵:

1) по той причине, что градостроительные регламенты (определяющие правовой режим использования недвижимости в текущий момент времени и в будущем) в отношении территориальных зон и подзон расположения многоквартирных домов фиксируют лишь существующие факты, но никак не будущее, определение которого в случае необходимости потребует специальных действий по внесению изменений в ПЗЗ;

2) по той причине, что ПЗЗ противоречат федеральным законам (в части, например, того, что выделенные территориальные зоны и подзоны таковыми на самом деле не являются в юридическом смысле). Такая ситуация вкупе с положением дел применительно к ГП (см. выше) означает, что: а) с правовой точки зрения будущего у города нет – нет заблаговременно и системно определённого, гарантированного на некоторую обозримую перспективу будущего; б) потребность в определении будущего для города будет удовлетворяться не системно в масштабах всего города, но локально – точно и хаотично, по мере возникновения ситуативной необходимости посредством либо документов-замещений (типа «комплексной схемы инженерного обеспечения», «комплексной схемы социального обеспечения» и проч.), либо локальной документации по планировке территории²⁴⁶, либо несистемных документов, подготавливаемых вообще без использования института планировки территории²⁴⁷.

При этом технология «точечного определения локального будущего» формально сопряжена с внесением изменений в ПЗЗ. Но эта процедура с некоторого момента уже перестала быть препятствием для администрации, поскольку заблаговременно посредством ранее выполненного изменения ГрК РФ превращена в сугубую формальность – в процедуру, которая может беспрепятственно осуществляться администрацией в предельно краткие сроки фактически без участия населения²⁴⁸.

Таким образом, при нынешнем положении дел в городе в отношении ГП и ПЗЗ любой документ, администрацией утверждаемый относительно любых значений показателя объёмов застройки и их любого распределения по территории города, всегда будет иметь юридическую силу, поскольку любой документ (включая «комплексную схему инженерного обеспечения») всегда обречён быть выполненным либо «с учётом ГП», либо в «соответствии с ГП», а также «в соответствии с ПЗЗ» - с учётом и в соответствии с документами выхолощенного содержания, документами индифферентными к развитию города.

²⁴⁵ Подробно излагаемые причины указанного положения дел раскрыты в публикации 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>

²⁴⁶ См. Э.К.Трутнев. Вопросы градорегулирования в Москве в связи с реновацией пятиэтажек: <https://urban.hse.ru/data/2017/06/05/1172034743/%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20%D0%BF%D1%8F%D1%82%D0%B8%D1%8D%D1%82%D0%B0%D0%B6%D0%B5%D0%BA.pdf>

²⁴⁷ Об использовании таких несистемных документов (о «схемах земельных участков на кадастровой карте территории») см.: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_newformgpzu

²⁴⁸ См. часть 14 статьи 31 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ, см. также: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_pzz

По причине фактического отсутствия в ГП и ПЗЗ соответствующих юридически значимых показателей должны быть созданы, отработаны, утверждены такие показатели развития города, включая показатели применительно к программе реновации. Выполнение указанной объективно существующей задачи могло бы пойти по одному из двух направлений – правовому публичному и квазиправовому непубличному:

1) направление правовое – публичное: подготовка, обсуждение и утверждение предложений по внесению изменений в ГП в соответствующей части с последующим внесением изменений в ПЗЗ, а также с периодическим утверждением реализационных программных документов (включая обеспечение инженерное, социальное, транспортное) на предстоящие краткосрочные периоды времени. В этом случае подготовка некоего особого, как бы ранее не бывшего документа в виде «комплексной схемы инженерного обеспечения», замещающего в части ключевых показателей объёмов застройки (показателей, требующих увязки с показателями инженерного обеспечения) базовые документы градостроительного проектирования (ГП с реализационными документами и ПЗЗ) не потребовалась бы вовсе по причине избыточности такого документа, а также ненужного дублирования в нём положений иных документов;

2) направление квазиправовое, административное – не публичное: наряду с ранее существовавшим и продолжающим существовать ГП, потенциально содержащим в себе всё необходимое и достаточное с юридической точки зрения для целей планирования и последующей реализации планов (но в текущей ситуации не реализовавшем свой потенциал), предлагается создать новый дополнительный вид комплексного документа территориального планирования, который можно назвать, например, «комплексной схемой инженерного обеспечения» (схемой, как бы «отраслевой» - ориентированной как бы исключительно на задачи инженерного обеспечения, но фактически определяющей также и объёмы планируемой застройки без публичного предъявления соответствующих показателей по причине, якобы, сугубо технологического, «инженерного» характера этих показателей, а также по той причине, что действующие документы – ГП и ПЗЗ – ныне не определяют в этой части ничего такого, что могло бы быть юридически значимым и обязательным для выполнения администрацией). Но создание такого нового дополнительного вида комплексного документа территориального планирования с намеренно, или ненамеренно неточным названием (документа, который по существу не является и не может быть «дополнительным», поскольку невозможно дополнить то, что уже является в потенциальном виде необходимым и достаточным) можно осуществить только посредством введения определённых новшеств федеральным законом, в данном случае – посредством №141-ФЗ.

В сложившихся на данный момент условиях предопределено было состояться выбору направления сугубо административного, не публичного, квазиправового по совокупности следующих причин, кумулятивно действующих – в одну точку направленных:

1) на протяжении предшествующих лет долго формировалась и, наконец, сложилась и утвердилась для последующего почти беспрепятственного распространения практика производства либо эксклюзивного законодательства, либо противоречивого федерального

законодательства²⁴⁹, либо практика узаконения по умолчанию противоречий регионального законодательства федеральному законодательству²⁵⁰. Эта практика уже не может не транслироваться в будущее;

2) региональной администрации «так удобнее» – выбор квазиправового направления даёт более широкий манёвр в администрировании и более высокую степень свободы от внешнего контроля, прежде всего со стороны общественности. Кроме того, и заинтересованным строителям «так выгоднее», поскольку использование публичных процедур – это для них непродуктивная трата времени, а использование не публичных административных процедур – это напротив, быстрое содействие в оперативном режиме утверждению интересов строителей пусть даже и вопреки правам, интересам и за счёт прав, интересов иных субъектов, которые не являются строителями;

3) общественность и депутаты, а также значительная часть профессионалов-проектировщиков, до сих пор остающиеся не посвящёнными в правовые вопросы градостроительного проектирования, не могут отследить «хитросплетения» законодательства (часто намеренно создаваемые), не могут отстаивать свои интересы, интересы своих избирателей, интересы города на законодательном уровне, не могут противостоять давлению строительного лобби, поддерживаемому законодательными инициативами администрации согласно правилу «строитель всегда прав»;

4) заблаговременно и намеренно создавались и к нынешнему времени, наконец, созданы такие законодательные и фактические условия, когда появление как бы нового вида документа градостроительного проектирования («комплексной схемы инженерного обеспечения», или любой иной подобной схемы), замещающего, фактически подменяющего собой прежние виды универсальных документов градостроительного проектирования (ГП и ПЗЗ), но без публичной подготовки и принятия нового вида документа, обречено остаться незамеченным, поскольку такое невнимание определяется уже укрепившейся традицией.

Таким образом, не является малозначачим вопрос о введении посредством № 141-ФЗ нового вида документа территориального планирования «комплексной схемы инженерного обеспечения». Появление этого документа демонстрирует настойчивую приверженность к утверждению неподконтрольной общественности и нерационально организованной, попирающей базовые принципы права системы точечно-административного градостроительства.

2.4. Вопросы, ответы на которые предопределены действием принципа неразрывности положений о декларации планов и положений о реализации планов

В данную группу включены следующие вопросы:

²⁴⁹ См., например: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_123

²⁵⁰ См., например: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_pzz

- об оптимальных и иных способах утверждения связи между планированием и составлением планов реализации того, что запланировано;
- о правовых способах недопущения деструкции города неконтролируемой застройкой - о правовых гарантиях обеспечения реализации генерального плана в части соблюдения пороговых значений обеспеченности локальных территорий инфраструктурными объектами;
- о том, можно ли для реализации документов территориального планирования «нейтрализовать» ошибки федерального законодательства на региональном и местном уровнях;
- о ясности предъявления картографических положений генерального плана – об ограничении не утверждаемых положений от утверждаемых положений;
- о том, что стабильность генерального плана может быть признаком наличия процесса его реализации – проявлением местной градостроительной политики, а также об альтернативных системах градорегулирования.

Вопрос (4.1) об оптимальных и иных способах утверждения связи между планированием и составлением планов реализации того, что запланировано

Территориальное планирование, в том числе осуществляемое посредством подготовки генеральных планов, - это определение целей, которые должны быть достигнуты при завершении движения из нынешнего состояния в состояние будущее: это «движение из точки А в точку Б», это траектория движения. Поэтому планирование будущего не может не быть одновременно и планированием траектории движения в будущее, то есть планирование не может не содержать в себе также и предложений о путях достижения намеченных планов: планирование не может не быть одновременно и реализацией – планированием-реализацией.

С учетом этого простого фундаментального положения рассмотрим два подхода к реализации генерального плана – подхода, определяемого логикой рационального планирования, и подхода, определенного посредством №41-ФЗ, изменившего ГрК РФ в соответствующей части²⁵¹.

Подход, определяемый логикой рационального планирования, - основные положения:

1) в самом генеральном плане должны быть определены этапы его реализации посредством установления соответствующих характеристик и показателей-ориентиров; такие характеристики и показатели должны использоваться как задания для подготовки на регулярной основе комплексных планов реализации генеральных планов;

²⁵¹ Речь идет о Федеральном законе «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.

2) комплексные планы реализации генеральных планов – это:

- документы краткосрочные, подготавливаемые на 2-3 года и увязанные с процессом бюджетного планирования в части финансирования создания объектов инфраструктуры;

- документы комплексные, основанные на использовании параметрической модели города, в том числе на пространственно-экономическом моделировании локальных инвестиционно-строительных проектов с определением их скоординированных параметров и синхронизацией во времени процесса создания объектов инфраструктуры различного назначения (социального, транспортного, инженерно-технического). Это значит, что с позиции рационального градорегулирования планы реализации генеральных планов не могут быть иными, как только комплексными.

Подход, определенный № 41-ФЗ, посредством которого в 2011 году были внесены изменения в ГрК РФ, - основные положения:

1) в соответствии с этим подходом генеральные планы были «освобождены» от целей, задач и мероприятий по реализации;

2) реализация генеральных планов должна осуществляться посредством принятия автономных ведомственных программ в отношении социальной инфраструктуры, транспортной инфраструктуры, инженерно-технической инфраструктуры.

С очевидностью явлена противоположность двух подходов и нерациональность второго подхода с позиции градорегулирования. Объявляя приоритен автономным ведомственным программам, № 41-ФЗ не упразднил, однако, формальную возможность иных способов реализации генеральных планов. Таким иным способом может быть подготовка соответствующих нормативных актов. Это значит, что органы местного самоуправления при наличии у них стремления выстраивать рациональную местную систему градорегулирования могут использовать все же первый подход.

Вопрос (4.2) о правовых способах недопущения деструкции города неконтролируемой застройкой - о правовых гарантиях обеспечения реализации генерального плана в части соблюдения пороговых значений обеспеченности локальных территорий инфраструктурными объектами

Необходимость решения данного вопроса предопределена следующими обстоятельствами:

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

- невозможно не возникнуть 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 строительства²⁵².

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 плана²⁵³;

- рационально выверенный перевод рамочных-балансовых показателей генерального плана в градостроительные регламенты ПЗЗ²⁵⁴;

- использование института «условно разрешённых видов использования недвижимости», когда условиями для освоения новых территорий становится наличие соответствующих правовых гарантий относительно строительства объектов инфраструктуры в соответствии с нормативами градостроительного проектирования, инкорпорированными в генеральный план.

Последнее положение должно быть развёрнуто²⁵⁵.

Имеется градостроительное нормирование, которое 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,

²⁵² 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

²⁵³ См. ответ на вопрос 4.1.

²⁵⁴ См. ответ на вопрос 3.2 в «Азбуке градостроительного нормирования - II»: <http://abc-urban.ru/>.

²⁵⁵ Далее использован текст ответа на вопрос 3.4 в «Азбуке градостроительного нормирования - II»: <http://abc-urban.ru/>.

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 данной ситуации означает создание правовыми методами такого положения дел, когда в соответствующих чётко определённых случаях права начинать освоение некоторых земельных участков (в том числе равных по размерам будущим кварталам застройки) не существуют изначально 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 законодательства²⁵⁶. Поэтому потребуется обеспечить внесение изменений в ПЗЗ с определением следующих положений:

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

²⁵⁶ 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 . 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.urbanecomics.ru/node/7882>

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.

Пример использования рассмотренного правового механизма демонстрирует неразрывную связь различных институтов градостроительного регулирования, особенно в отношении реализации решений генерального плана.

Вопрос (4.3) о том, можно ли для реализации документов территориального планирования «нейтрализовать» ошибки федерального законодательства на региональном и местном уровнях

Возможности такие существуют, они невелики, и использовать их нужно максимально, имея в виду необходимость сдерживания негативных последствий от применения ошибочных норм законодательства, а также его совершенствования, в том числе, осуществляемом под давлением положительной практики «снизу». Проведённый анализ позволяет на поставленный вопрос ответить, как это сделать.

1. Предлагается субъектам Российской Федерации в инициативном порядке:

- завершить определение соответствующих границ и внесение их в ЕГРН – границ земель сельскохозяйственного назначения, а также границ сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения²⁵⁷;

- при подготовке и реализации различных видов документов градостроительного проектирования (документов территориального планирования, комплексных планов реализации генеральных планов, правил землепользования и застройки, документации по

²⁵⁷ См. ответы на вопросы 1.3.2, 1.3.4.

планировке территории) использовать рациональные технологии добровольного взаимодействия субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления²⁵⁸.

2. Предлагается субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления в инициативном порядке:

1) определить в региональном законодательстве и, или в местных нормативных правовых актах положения, согласно которым: а) в документах территориального планирования регионального и местного уровней надлежит устанавливать «границы территорий размещения планируемых объектов» (границы ТПРО - прежде всего линейных объектов регионального и местного значения); б) границы ТПРО надлежит устанавливать в соответствии с приказом № 793²⁵⁹ в части определения координат прохождения осей трасс проложения линейных объектов и, помимо этого, указывать расстояния по обе стороны от таких осей – расстояния, фиксирующие границы ТПРО; в) на последующем этапе осуществляемая подготовка документации по планировке территории (в её юридически значимой, утверждаемой части) должна проводиться в пределах границ ТПРО;

2) осуществить корректировку документов территориального планирования регионального и местного уровней согласно изменённому указанным способом региональному законодательству и, или местным нормативным правовым актам²⁶⁰.

3. Предлагается органам местного самоуправления в инициативном порядке:

1) в положения о территориальном планировании, содержащиеся в генеральных планах (в предложениях о внесении изменений в генеральные планы), включать описание мероприятий по этапам реализации генеральных планов. При этом следует иметь в виду, что ГрК РФ не содержит запрета на включение в генеральные планы таких мероприятий по следующим причинам:

а) прямое указание о таких мероприятиях не содержится в статье 23 ГрК РФ, но и прямого запрета на их определение в генеральных планах в указанной статье не содержится, а главное, и не может быть по причине фактического допущения таких мероприятий в силу логики изложения пункта 1 части 4 статьи 23 ГрК РФ (см. далее);

б) в указанном пункте сказано о том, что положения о территориальном планировании, содержащиеся в генеральных планах включают, среди прочего, «сведения о ... назначении ... планируемых для размещения объектов...»²⁶¹;

²⁵⁸ См. ответ на вопрос 1.3.3.

²⁵⁹ Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 7 декабря 2016 г. № 793 «Об утверждении требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения».

²⁶⁰ См. ответ на вопрос 1.1.2.

²⁶¹ Фрагмент части 4 статьи 23 ГрК РФ: «Положение о территориальном планировании, содержащееся в генеральном плане, включает в себя: 1) сведения о видах, **назначении** и наименованиях **планируемых для размещения объектов местного значения** поселения, городского округа, их основные характеристики, их местоположение (для объектов местного значения, не являющихся линейными объектами, указываются функциональные зоны), а также характеристики зон с особыми условиями использования территорий в

в) «сведения о назначении планируемых для размещения объектов» не могут быть ничем иным, как указаниями о процессе – о процессе размещения объектов, а процесс размещения объектов в рамках действий по планированию не может не иметь планируемых этапов такого размещения, это значит, что представить сведения, указанные в пункте 1 части 4 статьи 23 ГрК РФ, невозможно в принципе без описания планируемых этапов такого размещения объектов, то есть, без описания мероприятий по этапам реализации генеральных планов. Таким образом, можно заключить, что, как минимум, формулировки статьи 23 ГрК РФ не содержат запрета на включение в положения о территориальном планировании генеральных планов мероприятий по этапам реализации генеральных планов, а как максимум, содержат опосредованные указания о необходимости быть таким мероприятиям, поскольку при их гипотетическом отсутствии невозможно вообще выполнить требование ГрК РФ о необходимости быть в генеральных планах «сведениям о ... назначении ... планируемых для размещения объектов...»;

2) подготавливать на регулярной основе и активно применять комплексные планы реализации генеральных планов²⁶²;

3) в генеральных планах в случаях планирования мероприятий по уплотнению улично-дорожной сети в существующих кварталах, микрорайонах использовать не указания о функциональных зонах²⁶³, но указания о соответствующих кварталах, микрорайонах, при этом не фиксировать «места прохождения» будущих улиц по причине отсутствия такого знания на этапе территориального планирования²⁶⁴;

4) заблаговременно определять красными линиями озеленённые территории общего пользования и вносить в ЕГРН границы земельных участков в составе таких территорий, обеспечивая их защиту от застройки²⁶⁵.

Вопрос (4.4) о ясности предъявления картографических положений генерального плана – об отграничении не утверждаемых положений от утверждаемых положений

Генеральный план – это сложный для восприятия документ как в его текстовой, так и картографических частях. По основаниям логики, а также на основании практического опыта следует предложить следующее. Ясный для восприятия генеральный план – это

случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов;».

²⁶² См. ответ на вопрос 4.1. Комплексные планы реализации генеральных планов не запрещены ГрК РФ, поскольку согласно части 5 статьи 26 ГрК РФ генеральные планы могут также реализовываться «... нормативными правовыми актами местной администрации поселения, местной администрации городского округа».

²⁶³ Как это было возможно до введения в действие № 41-ФЗ.

²⁶⁴ См. ответ на вопрос 3.5.

²⁶⁵ Согласно пункту 12 статьи 85 ЗК РФ: «Земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон и не подлежат приватизации». Очевидно, что nepозволительная застройка в городах озеленённых территорий общего пользования произошла, главным образом, по причине нежелания администраций выполнять указанные действия.

такой документ в котором можно отделить друг от друга факты различного правового статуса, а именно:

- факты существующие – факты физические и юридические. Это факты, которые не утверждаются посредством утверждения генерального плана, как то: расположение реки, леса, существующих и сохраняемых дорог и проч.;

- факты, не существующие ныне физически, но создаваемые, подлежащие созданию посредством утверждения генерального плана как юридические факты, которые станут основанием для воплощения их в физическую реальность в предзаданное время – в запланированный срок. Это границы разных видов, например: изменяемые границы населённых пунктов, границы территорий размещения планируемых объектов²⁶⁶, границы функциональных зон (вместе с их характеристиками, определёнными посредством параметрического моделирования).

Хотя и немногочисленные, но имеются примеры такого ясного предъявления картографических материалов генерального плана, когда и население и субъекты, принимающие решения, чётко понимают, что конкретно утверждается, а что не утверждается²⁶⁷.

Проведённый анализ позволяет также утверждать следующее. Задача установления требований к отображению юридически значимой информации в документах территориального планирования осталась нерешённой. Вместо требований в отношении отображения именно такой информации предъявлено нечто такие требования замещающее - то, что не может быть отнесено к требованиям. Предъявлены унифицированные символы отображения различных видов объектов, которые только «засоряют» картографические части документов, претендующих на юридическую значимость и блокируют увязку отображений объектов с описаниями их параметров (превращают такие документы в забавные картинки)²⁶⁸. С другой стороны, юридически корректное решение этой задачи остаётся невозможным до тех пор, пока не будет исправлена кардинальная ошибка законодательства, посредством которой были упразднены юридически значимые «границы зон планируемого размещения объектов» из документов территориального планирования²⁶⁹.

Вопрос (4.5) о том, что стабильность генерального плана может быть признаком наличия процесса его реализации – проявлением местной градостроительной политики, а также об альтернативных системах градорегулирования

²⁶⁶ См. ответы на вопросы 1.1.2, 4.3.

²⁶⁷ См. генеральный план города Перми, утверждённый решением Пермской городской Думы от 17.12.2010 № 205.

²⁶⁸ См. приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 7 декабря 2016 г. № 793 «Об утверждении требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения».

²⁶⁹ См. ответы на вопросы 1.1.2, 4.3.

Управлять можно путём направления процессов в желаемое русло, либо путём обслуживания-сопровождения никуда специально не направляемых процессов. Первый случай – это и есть собственно управление. Здесь стабильность генерального плана может быть признаком наличия местной градостроительной политики²⁷⁰.

Если же начинается необходимый разговор о стабильности генерального плана, то сразу выясняется, что вести его нужно в контексте всей местной системы градорегулирования. Понятно почему: генеральный план (ГП) не устанавливает правового режима использования земельных участков, его решения закрепляются юридически обязательными градостроительными регламентами в составе правил землепользования и застройки (ПЗЗ). То есть, уже необходимо говорить, как минимум, о связи ГП и ПЗЗ, а значит – о системе градорегулирования²⁷¹.

Когда же мы переходим к рассмотрению стабильности системы градорегулирования в целом, то обнаруживается, что до сих пор в постсоветской России фактически существуют две противоборствующие друг с другом системы – из нерыночного прошлого доставшаяся нам система точечно-административного градостроительства и система зонально-правового градорегулирования²⁷². Достигнутые на данный момент максимальные проявления первой системы точечно-административного градостроительства в отношении института территориального планирования характеризуются следующими положениями:

- упразднена юридическая значимость ряда позиций документов территориального планирования, а сам институт территориального планирования понижен в правовом статусе – на государственном уровне превращён в институт стратегического планирования²⁷³; упразднена практическая значимость генеральных планов в части должных ими определяться реализационных мероприятий²⁷⁴, создан прецедент замещения-подмены генерального плана квазиправовым документом²⁷⁵;

- создан квазиправовой прецедент разрыва связи генерального плана и правил землепользования и застройки²⁷⁶;

- упразднены процедуры реального взаимодействия различных уровней власти для совместного территориального планирования²⁷⁷.

Альтернативная система зонально-правового градорегулирования, формально закреплённая в ЗК РФ и в ГрК РФ, доныне не достигла и не могла достичь своего максимального проявления в том числе и по причине блокирующего воздействия

²⁷⁰ Если только генеральный план не «отстранён от управления» - не вытеснен замещающим его квазиправовым документом: см. ответ на вопрос 3.6.

²⁷¹ См. ответ на вопрос 3.4.

²⁷² См. ответы на вопросы 1.3, 1.4, 5.4, 5.5 в «Азбуке градостроительного зонирования»: <http://abc-urban.ru/>

²⁷³ См. ответы на вопросы 1.1.1, 1.1.2.

²⁷⁴ См. ответ на вопрос 4.1.

²⁷⁵ См. ответ на вопрос 3.6.

²⁷⁶ См. ответы на вопросы 5.4, 5.5 в «Азбуке градостроительного зонирования»: <http://abc-urban.ru/>

²⁷⁷ См. ответы на вопросы 2.3.1 – 2.3.3.

указанных законодательных новелл, фактически обслуживающих утверждение противоположной системы.

Поэтому решение вопрос о стабильности генеральных планов как документов, инициирующих осмысленное развитие городов, в ближайшее время будет зависеть от двух главных факторов.

Во-первых, от того, произойдёт, или нет усовершенствование на федеральном уровне законодательного обеспечения градостроительной деятельности в целом и института территориального планирования в частности, прежде всего путём исправления совершённых законодательных ошибок²⁷⁸.

Во-вторых, от того, насколько на региональном и местном уровнях в ограничивающих рамках ныне действующего федерального законодательства удастся в инициативном порядке применять те возможности, которые всё же имеются для повышения качества документов территориального планирования и градорегулирования в целом²⁷⁹.

3. Предложения по совершенствованию нормативной правовой базы института территориального планирования

Данный раздел состоит из двух подразделов: 1) перечня предложений и указаний на их обоснования; 2) краткого изложения предложений.

3.1. Перечень предложений с указаниями на их обоснования

Перечень предложений представлен в таблице 11.

Таблица 11

Перечень предложений по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих территориальное планирование

Номера и наименования предложений	Номера вопросов, при рассмотрении которых были предъявлены соответствующие обоснования
1. В ГрК РФ должны быть внесены изменения, связанные с возвращением в документы территориального планирования упразднённых в 2011 году посредством № 41-ФЗ «границ зон	1.1.2 ²⁸⁰

²⁷⁸ См. раздел 3 настоящего текста, см. также «Азбуку градостроительного зонирования»: <http://abc-urban.ru/>

²⁷⁹ См. ответ на вопрос 4.3.

²⁸⁰ *Вопрос (1.1.2) о законодательной ошибке упразднения из документов территориального планирования юридически значимых границ зон планируемого размещения объектов, а также о цепочке негативных последствий, неизбежно возникающей из этой исходной законодательной ошибки*

планируемого размещения объектов»	
2. В № 172-ФЗ ²⁸¹ должны быть внесены изменения: документы территориального планирования регионального и федерального уровней должны быть выведены из состава документов стратегического планирования	1.1.1 ²⁸²
3. Должен быть изменён приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 7 декабря 2016 г. № 793 «Об утверждении требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения» - изменён, таким образом, чтобы: а) в нём содержались подлинные требования об установлении границ зон планируемого размещения объектов (согласно изменениям ГрК РФ – см. пункт 1); б) из него были устранены положения, не относящиеся к требованиям, - устранены не имеющие и не могущие иметь обязательной силы символические обозначения различных объектов	1.1.2, 3.5 ²⁸³
4. Федеральными законами определить предельные сроки для установления и внесения в ЕГРН уполномоченными органами существующих юридически значимых границ земель лесного фонда, земель сельскохозяйственного использования, а также границ сельскохозяйственных угодий и, соответственно, установить последствия и санкции за невыполнение соответствующих обязанностей	1.3.2 ²⁸⁴ , 1.3.3 ²⁸⁵ , 1.3.4 ²⁸⁶
5. Уточнить положения № 507-ФЗ ²⁸⁷ таким образом, чтобы границы земель лесного фонда, границы сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения в случаях, когда они являются также и границами территориальных зон, устанавливались бы и вносились в ЕГРН уполномоченными органами в определённые сроки, но не органами местного самоуправления	1.3.4 ²⁸⁸
6. В составе законодательства о техническом регулировании	1.3.3 ²⁸⁹

²⁸¹ Федеральный закон Российской Федерации № 172-ФЗ от 28.06.2014 года «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

²⁸² *Вопрос (1.1.1) о законодательной ошибке включения института территориального планирования в состав института стратегического планирования.*

²⁸³ *Вопрос (3.5) о правовых аспектах связи документов территориального планирования и документации по планировке территории*

²⁸⁴ *Вопрос (1.3.2) о проблеме фиксации перед началом действий по территориальному планированию уже существующих юридических фактов в виде границ категорий земель*

²⁸⁵ *Вопрос (1.3.3) о проблеме фиксации перед началом действий по территориальному планированию уже существующих юридических фактов в виде границ зон с особыми условиями использования территорий*

²⁸⁶ *Вопрос (1.3.4) о различных подходах к понуждению различных органов власти (органов государственной власти и органов местного самоуправления) фиксировать к определённому сроку существующие юридические факты в виде границ перед началом действий по подготовке документов территориального планирования и их изменению*

²⁸⁷ Федеральный закон от 31.12.2017 № 507-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

²⁸⁸ *Вопрос (1.3.4) о различных подходах к понуждению различных органов власти (органов государственной власти и органов местного самоуправления) фиксировать к определённому сроку существующие юридические факты в виде границ перед началом действий по подготовке документов территориального планирования и их изменению*

²⁸⁹ *Вопрос (1.3.3) о проблеме фиксации перед началом действий по территориальному планированию уже существующих юридических фактов в виде границ зон с особыми условиями использования территорий*

подготовить и принять сводный документ (свод правил), включающий все без исключения требования технических регламентов безопасности (включая положения нынешнего СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03), подлежащие соблюдению при подготовке, обсуждении, утверждении и применении документов территориального планирования и иных документов градостроительного проектирования	
7. Изменить содержащуюся в части 1 статьи 69 № 218-ФЗ ²⁹⁰ норму, согласно которой государственная регистрация прав в ЕГРН, связанная также и с фиксацией границ, проводится исключительно по желанию их обладателей – любых правообладателей, будь то частные лица, либо публичная власть	1.3.2 ²⁹¹ , 1.3.4 ²⁹²
8. Уточнить положения № 218-ФЗ и снять неопределённость в части ответа на вопрос, фиксируются ли в ЕГРН красные линии как границы, защищающие от застройки озеленённые территории общего пользования (парки, набережные), в составе которых земельные участки не подлежат приватизации и, соответственно, не подлежат предоставлению для застройки, например, многоквартирными домами	1.3.2
9. В ГрК РФ (в частности в статье 23) устранить неопределённость, возникающую по причине применения двух разных формулировок: «границы территорий, зон ...», «зоны, территории...». Утвердить универсальное требование о фиксации в документах территориального планирования «границ территорий, зон»	1.3.2
10. Сохранив два уровня определения размеров санитарно-защитных зон, изменить правовой статус соответствующих документов	1.3.3 ²⁹³
11. Уточнить формулировки ГрК РФ относительно разграничения объектов различного значения (федерального, регионального, местного), указав, что такое разграничение не исключительно законодательными актами определяется, но и может быть результатом определения при совместном территориальном планировании различных уровней власти	2.2 ²⁹⁴
12. Кардинально изменить статью 27 ГрК РФ – должен быть возвращён в практику градостроительного проектирования упразднённый в 2011 году посредством № 41-ФЗ институт совместного территориального планирования, осуществляемого различными уровнями и органами публичной власти	2.3.1 ²⁹⁵
13. Упразднить как не имеющую правового смысла и	2.3.2 ²⁹⁷

²⁹⁰ Федеральный закон № 218-ФЗ от 13 июля 2015 года «О государственной регистрации недвижимости».

²⁹¹ Вопрос (1.3.2) о проблеме фиксации перед началом действий по территориальному планированию уже существующих юридических фактов в виде границ категорий земель

²⁹² Вопрос (1.3.4) о различных подходах к понуждению различных органов власти (органов государственной власти и органов местного самоуправления) фиксировать к определённому сроку существующие юридические факты в виде границ перед началом действий по подготовке документов территориального планирования и их изменению

²⁹³ Вопрос (1.3.3) о проблеме фиксации перед началом действий по территориальному планированию уже существующих юридических фактов в виде границ зон с особыми условиями использования территорий

²⁹⁴ Вопрос (2.2) о методологии разграничения объектов различного значения

²⁹⁵ Вопрос (2.3.1) об альтернативных подходах к организации института совместного территориального планирования

дополнительного содержания введённую в ГрК РФ посредством № 507-ФЗ ²⁹⁶ статью об одном документе для двух или нескольких субъектов РФ	
14. В статье 23 ГрК РФ уточнить содержание генеральных планов в том смысле, что посредством этих документов, среди прочего и главным образом, устанавливаются балансы между существующей и планируемой застройкой, с одной стороны, и обслуживающей застройку инфраструктурой существующей и планируемой, с другой стороны	3.2 ²⁹⁸
15. Изменить нормы ГрК РФ ради совершенствования взаимосвязи между процессами подготовки генеральных планов и подготовки нормативов градостроительного проектирования	3.3 ²⁹⁹
16. Уточнить формулировки № 141-ФЗ ³⁰⁰ таким образом, чтобы исключить предъявление и применение в качестве документов территориального планирования их замещающие документы – документы, применяемые «в обход» ДТП	3.6 ³⁰¹
17. Уточнить формулировки ГрК РФ о том, что ГП включает, среди прочего, мероприятия по реализации запланированных положений	4.1 ³⁰²
18. Адресуемые региональным и местным органам власти предложения по инициативному включению в региональные и муниципальные нормативные правовые акты положения, способствующие совершенствованию применения на местах института территориального планирования	4.3 ³⁰³

3.2. Краткое изложение предложений

В данном подразделе предложения имеют ту же нумерацию, что и в таблице 11. Каждому предложению сопутствует указание в скобках номера вопроса, в результате изучения которого возникло и было обосновано соответствующее предложение. В некоторых случаях не предъявляется детализация предложений по причине их очевидности, а также по причине наличия соответствующих развёрнутых обоснований в разделе 2 настоящего текста.

²⁹⁷ *Вопрос (2.3.2) об одном документе территориального планирования для двух и более субъектов Российской Федерации*

²⁹⁶ Федеральный закон от 31.12.2017 № 507-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

²⁹⁸ *Вопрос (3.2) о функциональном зонировании генерального плана как способе установления баланса между планируемыми объёмами застройки и возможностями инфраструктуры эти объёмы застройки обслуживать*

²⁹⁹ *Вопрос (3.3) о связи территориального планирования с нормативами градостроительного проектирования, иными компонентами градостроительного нормирования*

³⁰⁰ Федеральный закон от 1 июля 2017 года № 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации - городе федерального значения Москве».

³⁰¹ *Вопрос (3.6) о замещении правовых документов территориального планирования квазиправовыми документами*

³⁰² *Вопрос (4.1) об оптимальных и иных способах утверждения связи между планированием и составлением планов реализации того, что запланировано*

³⁰³ *Вопрос (4.3) о том, можно ли для реализации документов территориального планирования «нейтрализовать» ошибки федерального законодательства на региональном и местном уровнях*

1. В ГрК РФ должны быть внесены изменения, связанные с возвращением в документы территориального планирования упразднённых в 2011 году посредством № 41-ФЗ «границ зон планируемого размещения объектов» (*вопрос 1.1.2*).

Указанное упразднение было совершено ошибочно, поскольку оно равнозначно упразднению того, без чего территориальное планирование как самостоятельный правовой институт, отличный от института стратегического планирования, существовать не может.

2. В № 172-ФЗ³⁰⁴ должны быть внесены изменения: документы территориального планирования регионального и федерального уровней должны быть выведены из состава документов стратегического планирования (*вопрос 1.1.1*).

Это предложение является логическим следствием предложения 1.

3. Должен быть изменён приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 7 декабря 2016 г. № 793 «Об утверждении требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения» - изменён, таким образом, чтобы: а) в нём содержались подлинные требования об установлении границ зон планируемого размещения объектов (согласно изменениям ГрК РФ – см. предложение 1); б) из него были устранены положения, не относящиеся к требованиям, - устранены не имеющие и не могущие иметь обязательной силы символические обозначения различных объектов (*вопросы 1.1.2, 3.5*).

Это предложение является логическим следствием предложений 1 и 2.

4. Федеральными законами определить предельные сроки для установления и внесения в ЕГРН уполномоченными органами существующих юридически значимых границ земель лесного фонда, земель сельскохозяйственного использования, а также границ сельскохозяйственных угодий и, соответственно, установить последствия и санкции за невыполнение соответствующих обязанностей (*вопросы 3.2, 1.3.3, 1.3.4*).

5. Уточнить положения № 507-ФЗ³⁰⁵ таким образом, чтобы границы земель лесного фонда, границы сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения в случаях, когда они являются также и границами территориальных зон, устанавливались бы и вносились в ЕГРН уполномоченными органами в определённые сроки, но не органами местного самоуправления (*вопрос 1.3.4*).

Предложения 4 и 5 взаимосвязаны. Без их выполнения будет сохраняться неопределённость в документах территориального планирования и правилах землепользования и застройки. Неопределённость порождает риски, сдерживает инвестиционную активность частных лиц, направленную на развитие территорий.

³⁰⁴ Федеральный закон Российской Федерации № 172-ФЗ от 28.06.2014 года «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

³⁰⁵ Федеральный закон от 31.12.2017 № 507-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

6. В составе законодательства о техническом регулировании подготовить и принять сводный документ (свод правил), включающий все без исключения требования технических регламентов безопасности (включая положения нынешнего СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03), подлежащие соблюдению при подготовке, обсуждении, утверждении и применении документов территориального планирования и иных документов градостроительного проектирования (*вопрос 1.3.3*).

Отсутствие такого свода правил негативно влияет на повышение качества документов территориального планирования и документов градостроительного проектирования в целом, а также затрудняет процессы согласований таких документов ввиду наличия в них неопределённостей и противоречий.

7. Изменить содержащуюся в части 1 статьи 69 № 218-ФЗ³⁰⁶ норму, согласно которой государственная регистрация прав в ЕГРН, связанная также и с фиксацией границ, проводится исключительно по желанию их обладателей – любых правообладателей, будь то частные лица, либо публичная власть (*вопросы 1.3.2, 1.3.4*).

Универсальной эта норма быть не может по той простой причине, что первоочередной функцией власти является создание правовых условий для деятельности частных лиц. Такое создание не может и не должно зависеть от желания власти либо делать, либо не делать. В определённых случаях власть должна понуждаться законом нечто делать в предустановленные сроки, даже вопреки отсутствию у власти желания делать. Свидетельством правильности такого подхода являются положения № 507-ФЗ, которые, однако, вошли в формальное противоречие с частью 1 статьи 69 № 218-ФЗ. Это противоречие должно быть устранено усовершенствованием формулировок № 218-ФЗ.

8. Уточнить положения № 218-ФЗ и снять неопределённость в части ответа на вопрос, фиксируются ли в ЕГРН красные линии как границы, защищающие от застройки озеленённые территории общего пользования (парки, набережные), в составе которых земельные участки не подлежат приватизации и, соответственно, не подлежат предоставлению для застройки, например, многоквартирными домами (*вопрос 1.3.2*).

9. В ГрК РФ (в частности в статье 23) устранить неопределённость, возникающую по причине применения двух разных формулировок: «границы территорий, зон ...», «зоны, территории...». Утвердить универсальное требование о фиксации в документах территориального планирования «границ территорий, зон» (*вопрос 1.3.2*).

10. Сохранив два уровня определения размеров санитарно-защитных зон (СЗЗ), изменить правовой статус соответствующих документов (*вопрос 1.3.3*).

1) первый уровень: границы СЗЗ, определяемые в документах территориального планирования (ДТП)³⁰⁷, должны стать юридически значимыми – должны порождать правовые последствия, а именно: а) должны вноситься в ЕГРН, при этом основанием для такого внесения должны стать решения об утверждении ДТП; б) границы СЗЗ,

³⁰⁶ Федеральный закон № 218-ФЗ от 13 июля 2015 года «О государственной регистрации недвижимости».

³⁰⁷ В соответствии с главой VII и приложениями 1 - 6 к СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03.

определённые ДТП и внесённые в НГРН, должны отображаться в правилах землепользования и застройки (ПЗЗ); в) факт расположения объекта в границах СЗЗ, определённых в ДТП, должен означать, что его вредное воздействие не должно распространяться за пределы границ СЗЗ; в противном случае применяются санкции в виде штрафов; должна быть налажена система контроля за соблюдением указанного требования; г) в случае расположения в пределах СЗЗ объектов, которые не должны там располагаться (объекты жилого, социального назначения): применяются нормы статьи 57 ЗК РФ относительно компенсаций лицам, которым был причинён вред; объектам, распространяющим вредное воздействие на расположенные в пределах СЗЗ жилые и социальные объекты, присваивается в ПЗЗ статус «несоответствующего использования»³⁰⁸;

2) второй уровень: правообладатели недвижимости, вокруг которой установлены посредством ДТП юридически значимые границы СЗЗ (внесённые в ЕГРН) имеют право подготавливать проекты СЗЗ, обосновывая необходимость уменьшения их площади ввиду совершенствования технологии. По утверждению таких проектов уменьшенные границы СЗЗ также вносятся в ЕГРН и становятся основанием для освобождения правообладателей недвижимости от предоставления компенсаций в отношении недвижимости, расположенной за пределами уменьшенной по площади СЗЗ.

11. Уточнить формулировки ГрК РФ относительно разграничения объектов различного значения (федерального, регионального, местного), указав, что такое разграничение не исключительно законодательными актами определяется, но и может быть результатом определения при совместном территориальном планировании различных уровней власти (*вопрос 2.2*).

Невозможно такое разграничение «раз и навсегда» осуществить априори – посредством лишь написания текста закона: всегда существует некая область неопределённости (в части отнесения объектов к одному, или другому уровню значимости), которая может быть уяснена только в процессе совместного территориального планирования. Если же это положение игнорируется, то происходит территориальное планирование, неадекватное конкретным местным условиям.

12. Кардинально изменить статью 27 ГрК РФ – должен быть возвращён в практику градостроительного проектирования упразднённый в 2011 году посредством № 41-ФЗ институт совместного территориального планирования, осуществляемого различными уровнями и органами публичной власти (*вопрос 2.3.1*).

Необходимость кардинального изменения статьи 27 ГрК РФ определяется тем, что посредством № 41-ФЗ фактически был упразднён указанный институт, поскольку не могут быть причислены к действиям по «совместному территориальному планированию» действия, когда несовместно, в автономном режиме подготавливаются документы «вышестоящего уровня» и «спускаются вниз» органам местного самоуправления с фактическим требованием (не выполнить которое закон не позволяет) в императивном порядке «доделать то, что вышестоящая власть не доделала».

³⁰⁸ См. ответ на вопрос 2.3 в «Азбуке градостроительного зонирования»: <http://abc-urban.ru/>

13. Упразднить как не имеющую правового смысла и дополнительного содержания введённую в ГрК РФ посредством № 507-ФЗ³⁰⁹ статью об одном документе для двух или нескольких субъектов РФ (*вопрос 2.3.2*).

Нет никакой возможности ни для одного субъекта РФ утверждать положения о размещении объектов на территории юрисдикции другого субъекта РФ. Это значит, что в силу элементарной и правовой логики невозможно существовать одному документу территориального планирования для двух или нескольких субъектов РФ. Если же законом утверждается обратное, то утверждается фиктивная реальность. То есть, дискредитируется федеральное законодательство.

14. В статье 23 ГрК РФ уточнить содержание генеральных планов в том смысле, что посредством этих документов, среди прочего и главным образом, устанавливаются балансы между существующей и планируемой застройкой, с одной стороны, и обслуживающей застройку инфраструктурой существующей и планируемой, с другой стороны (*вопрос 3.2*).

В этом положении отражена квинтэссенция генеральных планов. Отсутствие её чёткой предьявленности в Законе не способствует совершенствованию качества документов территориального планирования на местном уровне.

15. Изменить нормы ГрК РФ ради совершенствования взаимосвязи между процессами подготовки генеральных планов и подготовки нормативов градостроительного проектирования (*вопрос 3.3*).

Эти изменения, в частности, должны относиться к: недопущению «априорного нормирования» - нормирования до и без подготовки генеральных планов, пересмотру положения о том, что нормативы градостроительного проектирования утверждаются представительным, а не исполнительным органом власти, имея в виду, что такие нормативы связаны с ответственностью исполнительных органов власти за последовательное достижение значений таких нормативов³¹⁰.

16. Уточнить формулировки № 141-ФЗ³¹¹ таким образом, чтобы исключить предьявление и применение в качестве документов территориального планирования их замещающие документы – документы, применяемые «в обход» ДТП (*вопрос 3.6*).

Факт введения посредством Федерального закона нового вида документа без указания его связи с генеральным планом, а также без указания о процедурах его принятия и применения даёт формальное основание использовать этот новый документ без учёта

³⁰⁹ Федеральный закон от 31.12.2017 № 507-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

³¹⁰ Более подробно об этом см. пункт 4 раздела 3 «Азбуки градостроительного нормирования»: <http://abc-urban.ru/>

³¹¹ Федеральный закон от 1 июля 2017 года № 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации - городе федерального значения Москве».

решений генерального плана, то есть, даёт основание принимать решения несистемно – вне контекста, определённого документами градостроительного проектирования.

17. Уточнить формулировки ГрК РФ о том, что генеральный план включает, среди прочего, мероприятия по реализации запланированных положений (*вопрос 4.1*).

Это положение является самоочевидным. То есть, созданная посредством № 41-ФЗ законодательная ошибка должна быть исправлена.

18. Адресуемые региональным и местным органам власти предложения по инициативному включению в региональные и муниципальные нормативные правовые акты положения, способствующие совершенствованию применения на местах института территориального планирования (*вопрос 4.3*). В частности, такие предложения:

- определить в региональном законодательстве и, или в местных нормативных правовых актах положения, согласно которым: а) в документах территориального планирования регионального и местного уровней надлежит устанавливать «границы территорий размещения планируемых объектов» (границы ТПРО - прежде всего линейных объектов регионального и местного значения); б) границы ТПРО надлежит устанавливать в соответствии с приказом № 793³¹² в части определения координат прохождения осей трасс проложения линейных объектов и, помимо этого, указывать расстояния по обе стороны от таких осей – расстояния, фиксирующие границы ТПРО; в) на последующем этапе осуществляемая подготовка документации по планировке территории (в её юридически значимой, утверждаемой части) должна проводиться в пределах границ ТПРО;

- в положения о территориальном планировании, содержащиеся в генеральных планах (в предложениях о внесении изменений в генеральные планы), включать описание мероприятий по этапам реализации генеральных планов;

- подготавливать на регулярной основе и активно применять комплексные планы реализации генеральных планов³¹³;

- заблаговременно определять красными линиями озеленённые территории общего пользования и вносить в ЕГРН границы земельных участков в составе таких территорий, обеспечивая их защиту от застройки³¹⁴.

³¹² Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 7 декабря 2016 г. № 793 «Об утверждении требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения».

³¹³ См. ответ на вопрос 4.1. Комплексные планы реализации генеральных планов не запрещены ГрК РФ, поскольку согласно части 5 статьи 26 ГрК РФ генеральные планы могут также реализовываться «нормативными правовыми актами местной администрации поселения, местной администрации городского округа».

³¹⁴ Согласно пункту 12 статьи 85 ЗК РФ: «Земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон и не подлежат приватизации».

Приложения - иллюстрации

Содержание:

Рис. П1. Иллюстрация к вопросу (1.3.3) – пример расположения санитарно-защитных зон на территории города

Рис. П2.1. Иллюстрация к вопросу (3.2) о параметрическом моделировании функционального зонирования: параметрическая модель города в части распределения населения

Рис. П2.2. Иллюстрация к вопросу (3.2) о параметрическом моделировании функционального зонирования: параметрическая модель города в части распределения мест приложения труда

Рис. П2.3. Иллюстрация к вопросу (3.2) о параметрическом моделировании функционального зонирования: параметрическая модель города в части направленности процесса изменения распределения плотности населения от существующего положения к перспективному состоянию

Рис. П2.4. Иллюстрация к вопросу (3.2) о параметрическом моделировании функционального зонирования: обеспечение связей параметров функциональных зон с их картографическим отображением

Рис. П3. Иллюстрация к вопросу (3.4) о соотношении генерального плана и правил землепользования и застройки

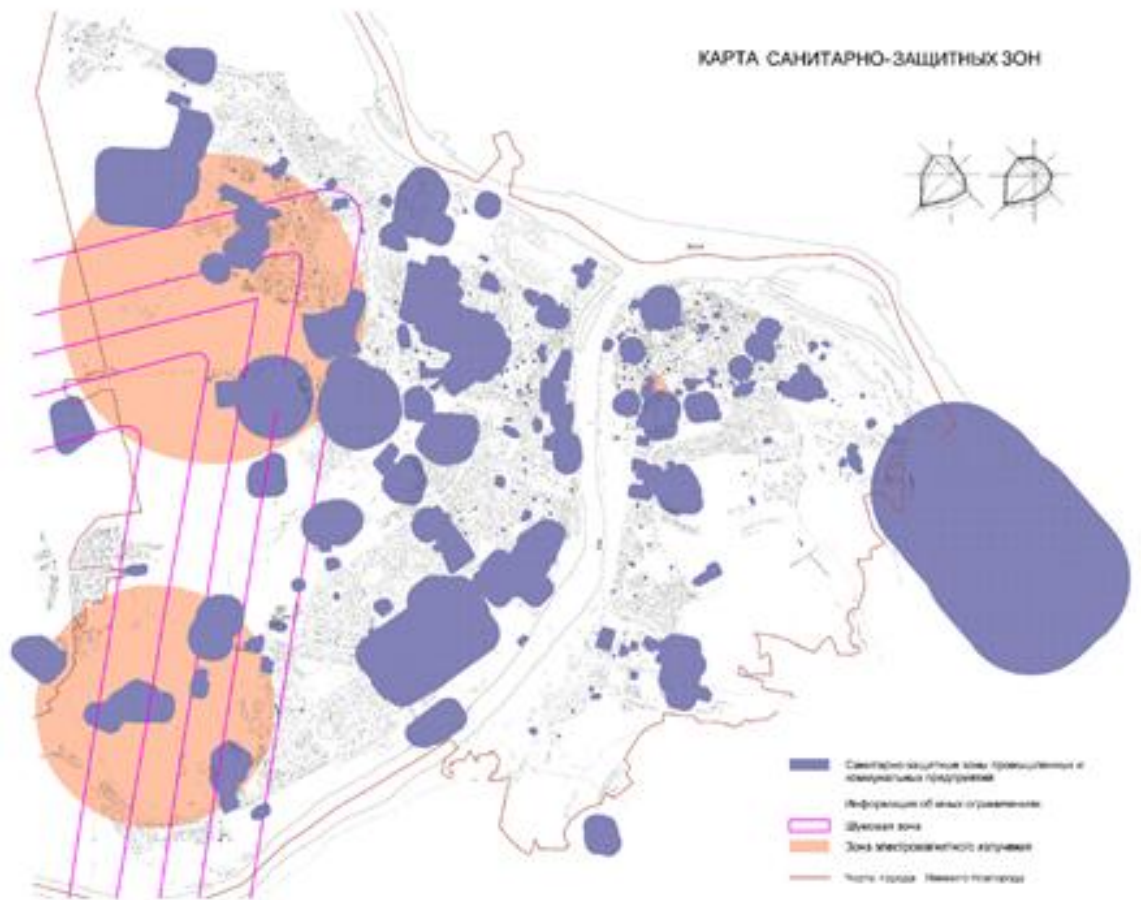


Рис. П1. Иллюстрация к вопросу (1.3.3) – пример расположения санитарно-защитных зон на территории города

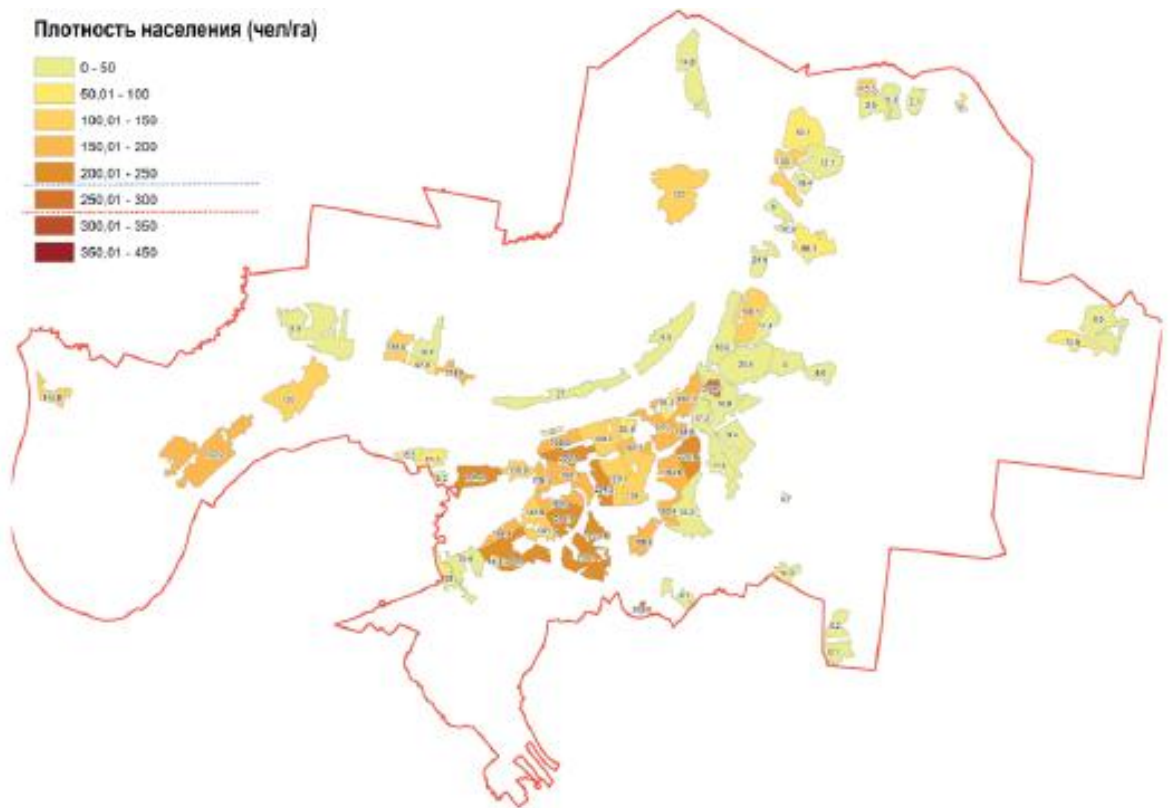


Рис. П2.1. Иллюстрация к вопросу (3.2) о параметрическом моделировании функционального зонирования: параметрическая модель города в части распределения населения

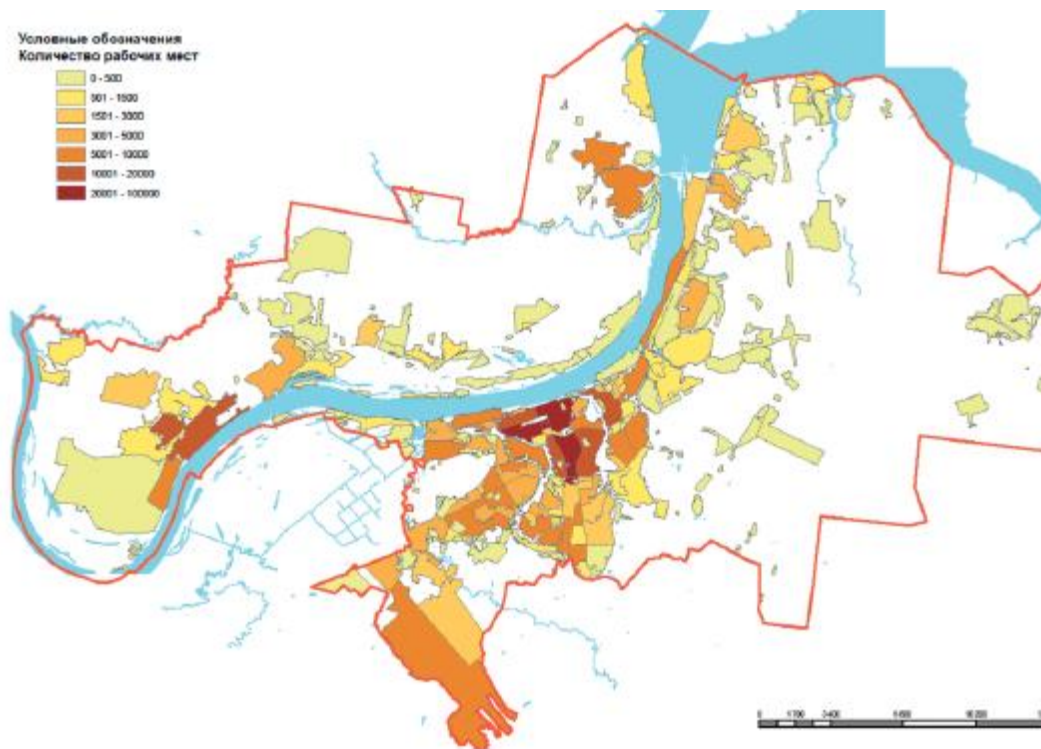


Рис. П2.2. Иллюстрация к вопросу (3.2) о параметрическом моделировании функционального зонирования: параметрическая модель города в части распределения мест приложения труда

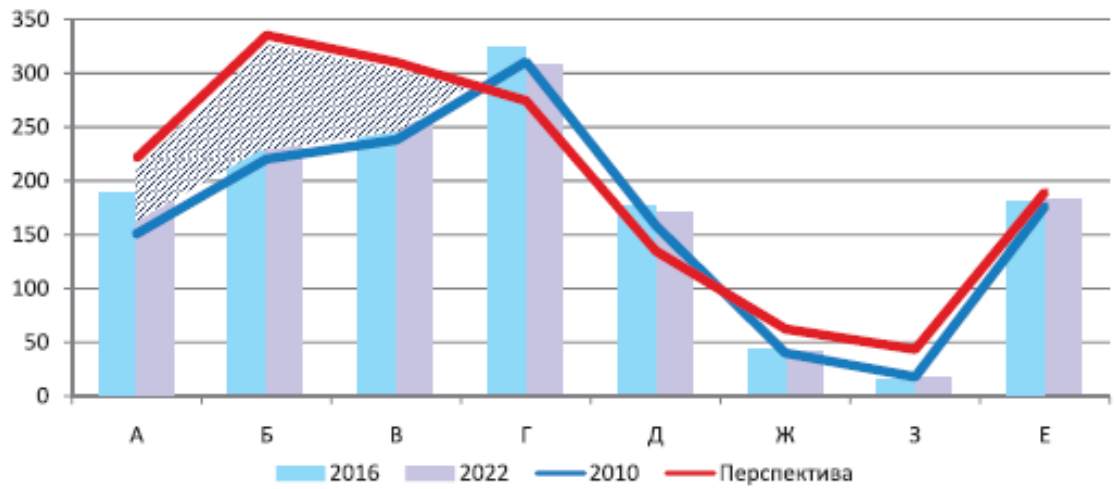


Рис. П2.3. Иллюстрация к вопросу (3.2) о параметрическом моделировании функционального зонирования: параметрическая модель города в части направленности процесса изменения распределения плотности населения от существующего положения к перспективному состоянию

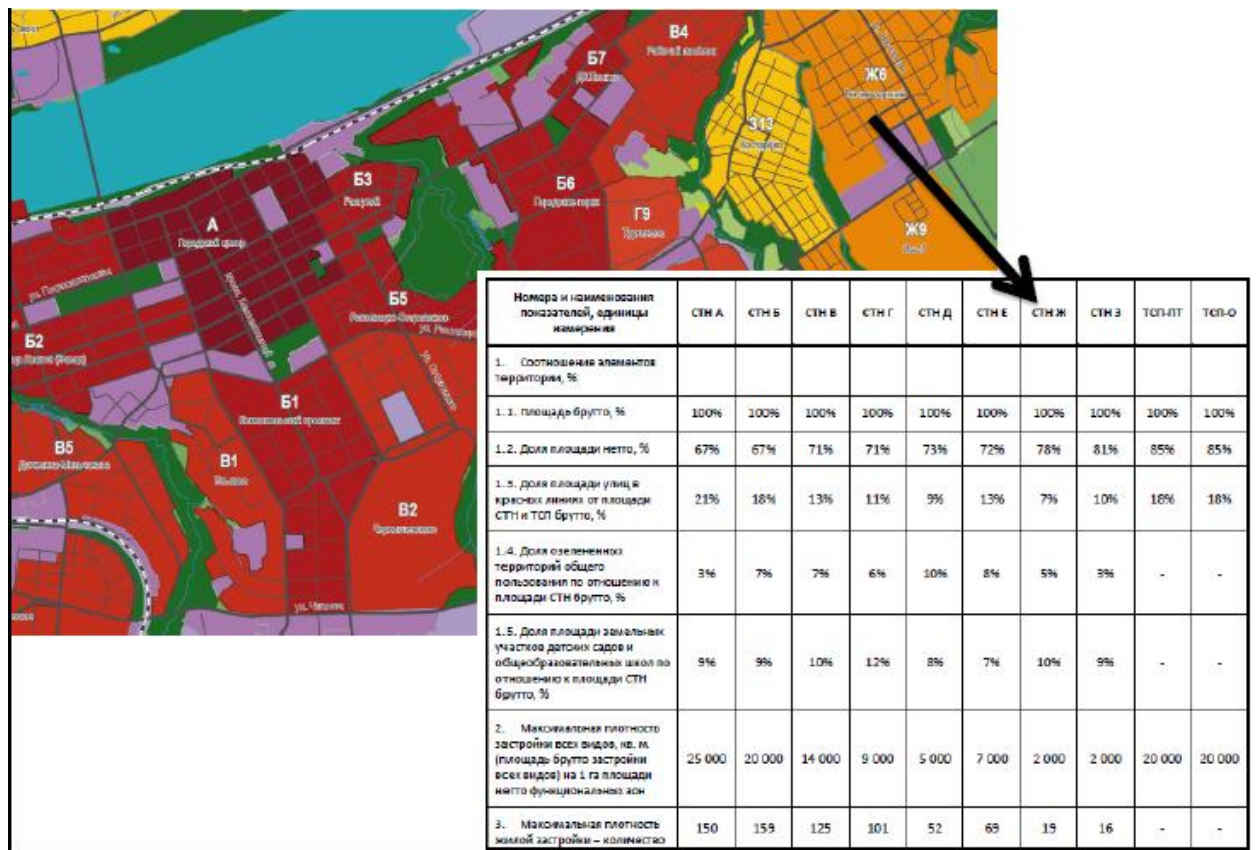
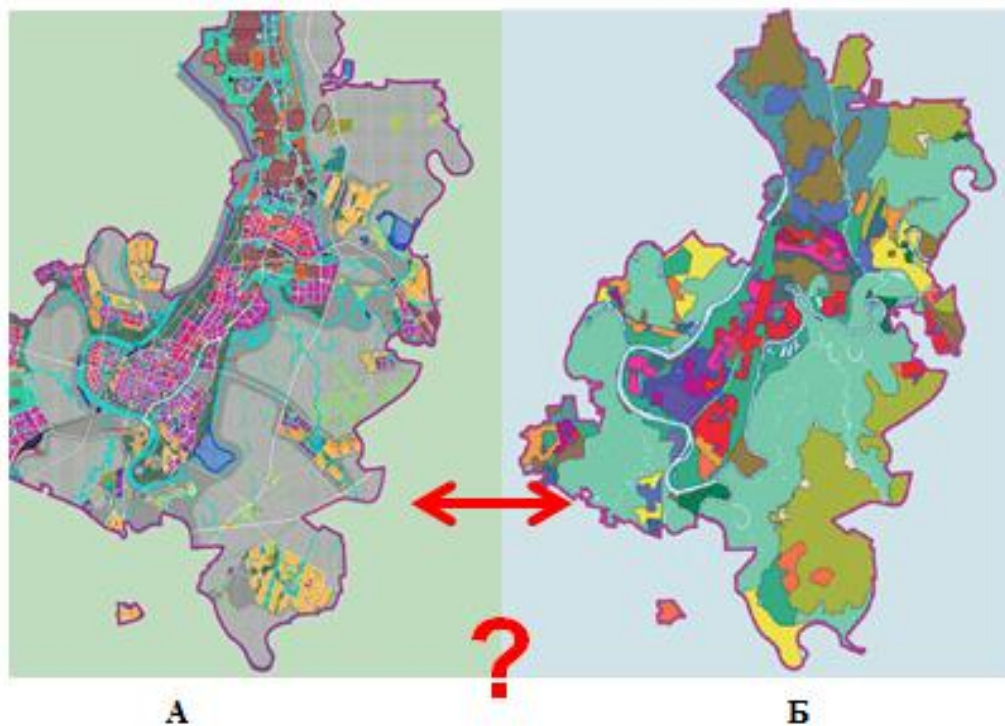


Рис. П2.4. Иллюстрация к вопросу (3.2) о параметрическом моделировании функционального зонирования: обеспечение связей параметров функциональных зон с их картографическим отображением

Рис. 26. Схемы:

(А) функционального зонирования в составе генерального плана;

(Б) градостроительного зонирования в составе правил землепользования и застройки.



38

Рис. ПЗ. Иллюстрация к вопросу (3.4) о соотношении генерального плана и правил землепользования и застройки