

20.03.18

Э.К.Трутнев,
профессор Высшей школы урбанистики

Вопросы планировки территории¹

Планировка территории – это один из элементов системы, которая называется градостроительным проектированием. Нет возможности элементу системы избежать неустроенности, если иные элементы её содержат. Поэтому для понимания причин сложившегося положения дел придётся изучать планировку территории одновременно и как особый институт регулирования, и как элемент в контексте иных элементов системы градостроительного проектирования.

Данный текст состоит из трёх разделов:

- 1) построение логико-правовой модели института планировки территории – модели максимальной в сопоставлении с моделью не максимальной;
- 2) ответы на актуальные вопросы законодательной и проектной практики в отношении института планировки территории;
- 3) предложения по исправлению ошибок и совершенствованию законодательного обеспечения института планировки территории.

1. Построение логико-правовой модели института планировки территории

1.1. Обоснование возможности выполнить построение логико-правовой модели института планировки территории

Чтобы понять сущность какого-либо правового института градостроительного регулирования необходимо первоначально построить его мысленный образ - логико-правовую модель. Однако, возможность построения такой модели не гарантирована. Она возникает лишь тогда, когда изучаемый институт является логичным – разумным.

Это означает, в частности, что посредством использования института регулирования создаются новые правовые факты на основе учёта существующих фактов. Если же это не так – не учитываются существующие факты, то и предполагаемая поначалу логичность института упраздняется, а вместе с ней упраздняется и возможность построения искомой логико-правовой модели – задача вырождается в ложно поставленную задачу изучения разумными методами того, что разумность отрицает.

¹ Данный текст воспроизведён из «Азбуки планировки территории», размещённой на сайте: <http://abc-urban.ru/docfiles/tema1/7%20A%20Azbuka%20planirovki.pdf>

Подобная ситуация возникает предположительно в отношении института планировки территории, поскольку поначалу обнаруживается, что его практическое использование, как будто, не нуждается в учёте существующих правовых фактов, например, в условиях планировки кварталов, микрорайонов расположения многоквартирных домов. Поэтому пришлось приостановить на время решение задачи выстраивания модели до тех пор, пока указанное предположение не было проверено и опровергнуто². Посредством специального анализа было подтверждено, что, несмотря на искажения текущей практики, этот институт разумно устроен по своему внутреннему и внешнему логическому потенциалу, то есть достоин быть представленным своей логико-правовой моделью для последующего осмысления и оценки нынешней законодательной и проектной практики.

1.2. Развёртывание принципов построения логико-правовой модели института планировки территории

Институт регулирования не обязан существовать исключительно в виде, предписанном ему существующей практикой, особенно ошибочной. Это доказал проведённый в упреждающем порядке анализ института планировки территории в части возможности ему основываться на максимально необходимых требованиях, запрещающих пренебрегать юридически значимыми фактами – доказал возможность и необходимость этому институту быть построенным на разумных основаниях³. Это упреждающее доказательство даёт нам право начать построение логико-правовой модели института планировки территории.

Процесс построения такой модели имеет объективные черты – основывается на закономерностях, которые проявляются в иерархии взаимосвязанных принципов. Когда институт регулирования начинает изучаться как бы «со стороны - сверху» (то есть, не «изнутри» - не с частных вопросов), то важно не ошибиться с самого начала. Залогом недопущения исходных ошибок, которые при их наличии обеспечат ошибочность всего последующего, является предъявление максимальных требований к изучаемому институту, то есть, предъявление принципа-требования максимизации этого института.

Принцип максимизации обладает свойством саморазвёртываться – обнаруживать свои проявления под действием размышления (независимого от субъектов размышления) следующим образом:

1) если с самого начала предъявляется принцип максимизации, то его действие уже не может прерываться когда-либо потом – должно пройти «насквозь до конца». То есть, «понуждением логики» принцип максимизации становится инфраструктурным, проникающим во всё последующее – требующим максимизации во всём;

2) максимизация начинается с принятия минимально необходимого как фундамента для развёртывания последующего, а именно:

² См. ответ на вопрос 1.1.

³ См. ответ на вопрос 1.1.

а) принятие необходимости выполнять минимальное условие для неложного существования института регулирования – условия, согласно которому надлежит в обязательном порядке фиксировать «правовой статус-кво» перед началом применения института – фиксировать реально существующие правовые факты даже в случае, когда они остаются недооформленными до полного завершения в строго юридическом смысле⁴;

б) принятие необходимости быть тому, чтобы институт регулирования был развёрнут полно – до конца, до предельного завершения логикой определяемых всех его потенциальных возможностей. Это положение имеет два важных симметричных следствия:

- институт регулирования не должен допускать вторжений в свою сферу регулирования со стороны иных институтов регулирования, поскольку такие вторжения создают неэффективные системы регулирования – создают феномен «собаки на сене», когда испытывающий вторжение институт, равно как и вторгающийся институт не могут быть развёрнуты в полную силу регулирования⁵. Применительно к институту планировки территории это положение иллюстрируется ситуацией вторжения в системное регулирование несистемных действий, связанных с неоправданным применением, так называемых, схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории⁶;

- институт регулирования не должен вторгаться в сферу регулирования иных институтов⁷;

в) принятие необходимости быть тому, что основанный на твёрдом логическом фундаменте, развёрнутый до предельного завершения институт регулирования:

- является ограниченным своим специфическим предназначением. Таким предназначением для института планировки территории является образование земельных участков по преимуществу⁸;

- в силу ограниченности специфическим предназначением институт регулирования не может быть автономным-самодостаточным, но должен определять для иных институтов регулирования возможность быть им максимальными в логике (и, соответственно, эффективными в практике), равно как и самому определяться максимальным со стороны иных институтов регулирования, а также быть связанным с иными институтами согласно законам градостроительного проектирования⁹;

3) до определённой степени состоявшееся развёртывание принципа максимизации (см. выше пункт 2в) с неотвратимостью объективной реальности обнаруживает существование последующего принципа - принципа системности;

⁴ См. ответ на вопрос 1.1. Следует также отметить, что это требование является универсальным – распространяемым на все институты градорегулирования. См. об этом ответы на вопросы 1.3.1 - 1.3.4 в «Азбуке территориального планирования»: <http://abc-urban.ru/>

⁵ См. ответы на вопросы 1.1, 3.1, 4.1, 4.7, 4.8 из «Азбуки градостроительного нормирования»: <http://abc-urban.ru/>

⁶ См. ответы на вопросы 1.1, 1.2.

⁷ См. ответы на вопросы 2.2, 2.3.

⁸ См. содержательное определение понятия «планировка территории» в разделе 1.3 настоящего текста.

⁹ См. ответ на вопрос 2.1.

4) последовательное саморазвёртывание принципа системности (или принципа воздействия на ПТ «сверху вниз» - принципа связи ПТ с решениями, принятыми посредством иных институтов – территориального планирования, градостроительного зонирования) являет следующие положения:

а) градорегулирование не может быть представлено единым-монолитным институтом, но представлено рядом институтов, поскольку:

- градорегулирование – это (1) выстраивание коллективного представления о будущем и его закрепление в официальных документах, а также (2) реализация этого закреплённого в официальных документах представления посредством его трансформации, детализации в иных официальных документах;

- чтобы обеспечить связь первого положения со вторым нужна специальная технология, определяющая необходимость быть трём институтам градорегулирования: территориальному планированию¹⁰, градостроительному зонированию¹¹ и планировке территории¹²;

- особенности связей института планировки территории с иными институтами градорегулирования определяются, по преимуществу, действием принципа системности;

б) особенности связей института планировки территории с институтом территориального планирования определяются положениями о:

- наличии/отсутствии требования, согласно которому документация по планировке территории (ДПТ) применительно к линейным и иным объектам должна (в её юридически значимой части) подготавливаться в предопределённых документах территориального планирования границах зон планируемого размещения объектов (см. ответ на вопрос 2.2);

- наличии/отсутствии положения, согласно которому в случаях планирования уплотнения улично-дорожной сети в качестве правового основания для подготовки ДПТ могут определяться также и соответствующие функциональные зоны, устанавливаемые генеральными планами (см. ответ на вопрос 2.2).

в) особенности связей института планировки территории с институтом градостроительного зонирования определяются положениями о:

- наличии/отсутствии запрета утверждения ДПТ, не соответствующей правилам землепользования и застройки (ПЗЗ) в части соблюдения определённого градостроительными регламентами правового режима образуемых посредством ДПТ земельных участков (см. ответ на вопрос 2.3);

¹⁰ См. содержательное определение понятия «территориальное планирование» в разделе 1.5 «Азбуки территориального планирования»: <http://abc-urban.ru/>

¹¹ См. содержательное определение понятия «градостроительное зонирование», представленное в разделе 1.2 («Семь критериев наличия/отсутствия градостроительного зонирования») «Азбуки градостроительного зонирования»: <http://abc-urban.ru/>

¹² См. содержательное определение понятия «планировка территории» в разделе 1.3 настоящей «Азбуки планировки территории»: <http://abc-urban.ru/>

- наличии/отсутствии положений, согласно которым при подготовке ДПТ требования к компонентам образуемых земельных участков (удельное количество машиномест, процент озеленения и др.) определяются не нормативами градостроительного проектирования, но градостроительными регламентами ПЗЗ¹³;

5) после принципа системности обнаруживается существование следующего принципа - принципа триединства морфологии, права, экономики – триединства, существующего применительно к локальным проектам, моделируемым посредством планировки территории. Содержание этого принципа раскрываются положениями о:

а) наличии/отсутствии положения, определяющего обязательность пространственного-правового-экономического моделирования каждого проекта - моделирования, предшествующего объявлению аукционов на право применения различных видов института комплексного и устойчивого развития соответствующей территории (см. ответы на вопросы 3.1, 3.2, 3.4);

б) наличии/отсутствии положений, запрещающих нарушение технологии градостроительного проектирования, в том числе технологии планировки территории при организации и проведении проектов в рамках института комплексного и устойчивого развития территорий (см. ответ на вопрос 3.3);

в) наличии/отсутствии полноты законодательного регулирования в случае проявления инициативы застройщиками-девелоперами по развитию локальных территорий (см. ответ на вопрос 3.4);

г) наличии/отсутствии полноты законодательного регулирования взаимосвязанных действий по планировке территории и архитектурно-строительному проектированию в случаях подключения проектируемых, строящихся объектов посредством «подключающих сетей» к магистральным сетям инженерно-технического обеспечения (см. ответ на вопрос 2.5, на примере которого отражается связь третьего и второго принципов);

д) наличии/отсутствии юридически значимых положений, регламентирующих последовательность освоения соответствующих территорий (ответ на вопрос 4.1, на примере которого отражается связь третьего и четвёртого принципов);

б) наряду с принципом воздействия «сверху вниз» на планировку территории обнаруживается существование как бы противоположного принципа воздействия «снизу вверх» планировки территории на документы территориального планирования и градостроительного зонирования. Содержание этого принципа раскрываются положениями о:

а) наличии/отсутствии юридически значимых положений, определяющих формализованные критерии и параметры допустимости, недопустимости подготавливаемых посредством проектов ДПТ предложений о внесении изменений в

¹³ См. ответы на вопросы 1.1, 3.1 в «Азбуке градостроительного нормирования»: <http://abc-urban.ru/>.

генеральные планы и правила землепользования и застройки (см ответы на опросы 4.1, 4.2);

б) наличии/отсутствии положений, рациональным образом определяющих параллельное выполнение разных видов документов – пример комплексного планирования-планировки-проектирования-благоустройства улиц (см. ответ на вопрос 4.3).

Перечисленные принципы и положения, о также связанные с их проявлениями вопросы представлены в таблице 1.

Табличная форма отображения логико-правовой модели института планировки территории (ПТ)

Четыре базовых принципа ПТ, предопределяющие соответствующие руководящие положения для ПТ ¹⁴ . Затенение – указание на участие соответствующего базового принципа в порождении принципов второго порядка, представленных в столбце 5				Руководящие положения ПТ (принципы второго порядка), предопределённые базовыми принципами ПТ ¹⁵	Модели ПТ		Комментарии		
					1	2		3	4
				<i>Положения, предопределённые принципом 1 (по преимуществу) – принципом максимальности</i>					
				1.1. Наличие (+), отсутствие (-) положения, определяющего: а) что безопасность жилища обеспечивается, среди прочего, соблюдением минимальных размеров земельных участков МКД, определяемых в соответствии с законодательством о техническом регулировании; б) исходя из требований безопасности минимальное значение площади земельного участка, приходящегося на каждую единицу общей площади МКД с учётом его этажности	+	(*)	-	(*)	(*) См. ответ на вопрос 1.1
				1.2. Наличие (+), отсутствие (-) законом установленного запрета на образование земельных участков МКД иным способом, кроме как посредством документации по планировке территории	+	(*)	-	(*)	(*) См. ответы на вопросы 1.1, 1.4
				1.3. Наличие (+), отсутствие (-) законом установленной обязанности для органов власти завершить к определённом сроку образование земельных участков МКД путём подготовки,	+	(*)	-	(*)	(*) См. ответы на вопросы 1.1, 1.4

¹⁴ Под номерами 1-4 обозначены следующие принципы ПТ: 1 - принцип максимизации и несмещения институтов регулирования; 2 - принцип системности - воздействия на ПТ «сверху вниз» (или «из начала в конец») решений более общих и предшествующих ПТ институтов градорегулирования – территориального планирования, градостроительного зонирования; 3 - принцип триединства в ПТ морфологии, права и экономики; 4 - принцип системности - воздействия ПТ «снизу вверх» (или из конца в начало) на решения более общих и предшествующих ПТ институтов градорегулирования – территориального планирования, градостроительного зонирования.

¹⁵ В данном столбце таблицы указаны не только положения, описанные в разделе 1.2, но и иные положения, содержащиеся в принципах ПТ, но развёртываемые в последующем – в разделе 2, при разборе соответствующих вопросов.

				обсуждения и утверждения в порядке, установленном законодательством, документации по планировке территории при сохранении права собственников квартир в МКД завершить оформление их права долевой собственности на образованный земельный участок МКД тогда, когда они сочтут для себя возможным, необходимым					
				1.4. Наличие (+), отсутствие (-) положений, не допускающих замещений институтом планировки территорий института градостроительного зонирования	+	(*)	-	(*)	См. ответы на вопросы 1.2, 2.3
				1.5. Наличие (+), отсутствие (-) положений, не допускающих замещение института системной планировки несистемными действиями по подготовке схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории	+	(*)	-	(*)	См. ответы на вопросы 1.3, 1.4.
				1.6. Наличие (+), отсутствие (-) положений, не допускающих расположения на одном земельном участке двух и более многоквартирных домов	+	(*)	-	(*)	См. ответ на вопрос 1.5.
				<i>Положения, predeterminedные принципом 2 (по преимуществу) – принципом системности - воздействия на ПТ «сверху вниз» (или «из начала в конец»)</i>					
				2.1. Наличие (+), отсутствие (-) положения, запрещающего при образовании новых земельных участков применять несистемные способы такого образования, не предполагающие подготовку документации по планировке территории	+	(*)	-	(*)	См. ответ на опрос 2.1.
				2.2. Наличие (+), отсутствие (-) положения, согласно которому ДПТ применительно к линейным и иным объектам должна (в её юридически значимой части) подготавливаться в predeterminedных документами территориального планирования границах зон планируемого размещения объектов	+	(*)	-	(*)	См. ответ на опрос 2.2.
				2.3. Наличие (+), отсутствие (-) положения, согласно которому в случаях планирования уплотнения улично-дорожной сети в качестве правового основания для подготовки ДПТ могут	+	(*)	-	(*)	См. ответ на опрос 2.2.2.

			определяться также и соответствующие функциональные зоны, устанавливаемые генеральными планами				
			2.4. Наличие (+), отсутствие (-) запрета утверждения ДПТ, не соответствующей правилам землепользования и застройки (ПЗЗ) в части соблюдения определённого градостроительными регламентами правового режима образуемых посредством ДПТ земельных участков	+	(*)	- (*)	(*) См. ответ на опрос 2.3, а также ответ на вопрос 4.2 в «Азбуке градостроительного зонирования»: http://abc-urban.ru/ .
			2.5. Наличие (+), отсутствие (-) положений, согласно которым при подготовке ДПТ требования к компонентам образуемых земельных участков (удельное количество машиномест, процент озеленения и др.) определяются не нормативами градостроительного проектирования, но градостроительными регламентами ПЗЗ	+	(*)	- (*)	(*) См. ответ на опрос 2.1, а также ответы на вопросы 4.1, 4.3, 4.7 в «Азбуке градостроительного нормирования»: http://abc-urban.ru/ .
			2.6. Наличие (+), отсутствие (-) положения, согласно которому земельные участки являются неотъемлемым компонентом-элементом планировочной структуры города	+	(*)	- (*)	(*) См. ответ на опрос 2.4.
			<i>Положения, predeterminedные принципом 3 (по преимуществу) – принципом триединства в ПТ морфологии, права и экономики</i>				
			3.1. Наличие (+), отсутствие (-) положения, определяющего обязательность пространственного-правового-экономического моделирования каждого проекта - моделирования, предшествующего объявлению аукционов на право применения различных видов института комплексного и устойчивого развития соответствующей территории	+	(*)	- (*)	(*) См. ответ на опрос 3.1.
			3.2. Наличие (+), отсутствие (-) положений, запрещающих нарушение технологии градостроительного проектирования, в том числе технологии планировки территории при организации и проведении проектов в рамках института комплексного и устойчивого развития территорий	+	(*)	- (*)	(*) См. ответ на опрос 3.2, 3.3.
			3.3. Наличие (+), отсутствие (-) полноты законодательного регулирования в случае	+	(*)	- (*)	(*) См. ответ на опрос 3.4.

				проявления инициативы застройщиками-девелоперами по развитию локальных территорий				
				3.4. Наличие (+), отсутствие (-) полноты законодательного регулирования взаимосвязанных действий по планировке территории и архитектурно-строительному проектированию в случаях подключения проектируемых, строящихся объектов посредством «подключающих сетей» к магистральным сетям инженерно-технического обеспечения	+	(*)	-	(*) См. ответ на опрос 2.5, 3.4.
				3.5. Наличие (+), отсутствие (-) юридически значимых положений, регламентирующих последовательность освоения соответствующих территорий	+	(*)	-	(*) См. ответ на опрос 3.1, 4.1, а также ответ на вопрос 2.4 в «Азбуке градостроительного зонирования»: http://abc-urban.ru/..
				<i>Положения, predeterminedённые принципом 4 (по преимуществу) – принципом системности - воздействия ПП «снизу вверх» (или из конца в начало)</i>				
				4.1. Наличие (+), отсутствие (-) юридически значимых положений, определяющих формализованные критерии и параметры допустимости, недопустимости подготавливаемых посредством проектов ДПТ предложений о внесении изменений в генеральные планы и правила землепользования и застройки	+	(*)	-	(*) См. ответы на опросы 2.1, 3.1, 4.1, 4.2.
				4.2. Наличие (+), отсутствие (-) положений, рациональным образом определяющих параллельное выполнение разных видов документов, включая документы для комплексного планирования-планировки-проектирования-благоустройства улиц	+	(*)	-	(*) См. ответ на опрос 4.3.

Пройдя описанный выше путь осмысления института планировки территории (представленный также в виде таблицы 1), мы приобрели понимание:

- четырёх базовых принципов планировки территории;
- положений второго порядка, развёрнутых из базовых принципов, - положений, противоположным образом отвечающих на одни и те же вопросы, то есть, мы выявили существование двух альтернативных моделей устройства института планировки территории;
- наличия указаний на вопросы, разбор которых нам предстоит, чтобы завершить понимание того, как правильно-максимально должен быть устроен институт планировки территории и как он явит себя в сопоставлении с его неправильным-немаксимальным устройством.

Указанные позиции фактически составляют основные контуры логико-правовой модели института планировки территории. Не хватает только двух вещей: определения понятия «планировка территории» и разбора обнаруженных вопросов с использованием максимального проявления логико-правовой модели в качестве критерия правильности решения этих вопросов.

1.3. Содержательное определение понятия «планировка территории»

Искомое определение не обязано отвечать на вопрос «как», но обязано ответить на вопрос о том, что лежит в основании планировки и «что» в результате её выполнения должно получаться. Когда мы поймём «что» в виде цели, то мы получим источник и критерий для нахождения ответов на многочисленные вопросы о том, «как» должно делаться. Кроме этого, следует принять во внимание выявленный факт наличия альтернативных моделей устройства института планировки территории. Поэтому мы обязаны дать определение согласно правильной-максимальной модели, то есть, не обязаны строго следовать за действующим законодательством, которое во многих отношениях продолжает оставаться неправильным по причине его неадекватности. Итак, обнаруживается существование такого определения:

«планировка территории (ПТ) – это правовой институт, характеризуемый следующими положениями:

1) ПТ применяется при обязательном соблюдении существующих юридических фактов в виде существующих границ, включая недооформленные границы – не внесённые в Единый государственный реестр недвижимости - ЕГРН, например, границы земельных участков многоквартирных домов;

2) ПТ осуществляется путём подготовки документации по планировке территории – ДПП (проектов планировки территории, проектов межевания территории), выполняемой на основании наличия документов территориального планирования (ДТП) и

документов градостроительного зонирования (правил землепользования и застройки – ПЗЗ), при соблюдении соответствия:

а) ДПП - в части соответствия границам зон планируемого размещения объектов, характеристикам таких объектов и территорий их расположения;

б) ПЗЗ - в части соответствия образуемых посредством ПП земельных участков правовому режиму, определённому градостроительными регламентами в виде предельных размеров земельных участков, параметров на них разрешённого строительства, видам их разрешённого использования;

3) ПП обеспечивает создание:

а) новых юридических фактов в виде новых границ и изменённых границ земельных участков, включая границы в виде красных линий, объёмлющих границы нескольких земельных участков расположения линейных и иных объектов, а также границы зон действия публичных сервитутов;

б) в соответствующих случаях оснований для технологического оформления созданных, изменённых границ и их внесения в ЕГРН;

4) ПП обеспечивает возможность в соответствующих случаях упразднить избыточные технологические звенья и документы, например:

а) внесистемные документы, посредством которых допускается игнорировать планировочный контекст окружения, - документы, называемые «схемами расположения земельных участков на кадастровой карте территории»;

б) межевые планы для перевода решений документации по планировке территории в формат включения образованных посредством ПП границ в ЕГРН – межевые планы, которые являются избыточными в случаях соответствующего оформления документации по планировке территории».

Таким образом, предъявленное определение включает четыре вида необходимых положений, требований, которым либо полностью не соответствует, либо не вполне соответствует нынешняя законодательная и проектная практика, а именно:

1) требование о соблюдении существующих юридических фактов;

2) требование об обеспечении встроенности планировки территории в контекст решений иных документов градостроительного проектирования;

3) указание о юридической значимости планировки территории, обеспечивающей образование новых границ и их внесение в ЕГРН;

4) указание о необходимости упразднения в соответствующих случаях избыточных технологических действий и документов.

Такое определение вместе с иными положениями логико-правовой модели института планировки территории позволит нам в дальнейшем использовать его в качестве критерия

для оценки существующей законодательной и проектной практики – оценки посредством нахождения ответов на наиболее значимые вопросы применения этого института.

2. Ответы на особо значимые вопросы законодательной и проектной практики в отношении института планировки территории

2.1. В табличной форме предъявление для рассмотрения перечня вопросов, увязанного с принципами построения института планировки территории

Мы убедились, что развёртывание принципов планировки территории и последующих положений, из этих принципов проистекающих, как бы «притягивает» соответствующие вопросы и до некоторой степени предопределяет ответы на них. Это значит, что есть возможность к соответствующим принципам «привязать» соответствующие вопросы – создать таблицу 2.

Следует обратить внимание на то, что имеет место «переключка» вопросов. Это закономерно, поскольку полнота раскрытия содержания каждого вопроса неизбежно зависит от взаимосвязи ответов на сопряжённые вопросы при том, что автономных, независимых, самодостаточных вопросов вообще не существует.

Перечень рассмотренных вопросов, их связи с иными вопросами, распределёнными по принципам планировки территории (ПТ)

Принципы планировки территории	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 максимизации института планировки территории в части недопущения игнорирования исходных правовых фактов и понуждения к их фиксации – вопрос о межевании кварталов, микрорайонов расположения многоквартирных домов</i>	1.2, 1.3, 1.4, 1.5		3.2.1	
	<i>Вопрос (1.2) о том, почему должна быть и из чего должна складываться максимизация планировки территории, а также о том, что для неё нужно как минимально необходимое</i>	1.1	2.1, 2.3, 2.4		
	<i>Вопрос (1.3) о замещении института системной планировки несистемными действиями по подготовке схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории</i>	1.2, 1.4	2.1, 2.5		4.2
	<i>Вопрос (1.4) о технологии и последствиях обеспечения эксклюзивным законодательством несистемных действий при образовании земельных участков для строительства многоквартирных домов в сложившейся застройке</i>	1.3			4.2
	<i>Вопрос (1.5) о недопустимости определений, предполагающих мнимую возможность строительства на одном земельном участке не одного, а нескольких многоквартирных домов</i>	1.2, 1.4			
2. Принцип системности - воздействия на планировку территории «сверху вниз» (или «из начала в конец») решений более общих и предшествующих планировке территории	<i>Вопрос (2.1) об общих положениях относительно максимального подхода и не максимального подхода к установлению связей между различными институтами градостроительного проектирования</i>	1.2	2.2 – 2.5		
	<i>Вопрос (2.2) о проявлениях разрыва оптимальных связей между документацией по планировке территории и документами территориального планирования</i>	1.2			
	<i>Вопрос (2.2.1) об ошибке узаконения возможности избыточного изъятия недвижимости для государственных или муниципальных нужд</i>	1.2	2.1, 2.5		
	<i>Вопрос (2.2.2) об ошибке сужения правовых оснований для подготовки документации по планировке территории в случаях уплотнения улично-дорожной сети</i>	1.2	2.1, 2.5		

институтов градорегулирования – территориального планирования, градостроительного зонирования	<i>Вопрос (2.3) о проявлениях разрыва оптимальных связей между документацией по планировке территории и правилами землепользования и застройки</i>	1.2	2.1	3.3	
	<i>Вопрос (2.4) о системном устройстве территории и конструировании понятия «планировочная структура»</i>	1.2	2.1		
	<i>Вопрос (2.4.1) о логической реконструкции содержания понятия «планировочная структура» и его правовом определении</i>	1.2	2.1		
	<i>Вопрос (2.4.2) об определении иных видов структур, помимо планировочной структуры</i>	1.2	2.1		
	<i>Вопрос (2.4.3) о логической схеме встраивания процесса формирования планировочной структуры в процесс подготовки цепочки документов градостроительного проектирования</i>	1.2	2.1		
	<i>Вопрос (2.4.4) о последствиях воздействия на законодательство и практику ошибок приказа Минстроя России от 25.04.2017 N 738/пр "Об утверждении видов элементов планировочной структуры"</i>	1.2	2.1		
	<i>Вопрос (2.5) о системной организации территории и различных подходах к её планировке в случаях размещения линейных объектов, включая подход, допускающий ошибочное упразднение обязательности планировки территории для размещения отдельных видов линейных объектов</i>	1.3	2.1		4.2, 4.3
3. Принцип триединства морфологии, права и экономики, руководящий планировкой территории	<i>Вопрос (3.1) о единстве морфологии, права и экономики в проявлениях девелопмента как партнёрства частных застройщиков и органов власти – о логике моделирования и правовой технологии выполнения проектов освоения свободных от застройки территорий</i>			3.2, 3.3, 3.4, 3.5	4.1, 4.2
	<i>Вопрос (3.2) об институте комплексного развития застроенных территорий – об альтернативных подходах к организации этого института</i>	1.1		3.1, 3.3	
	<i>Вопрос (3.3) об ошибках закона о регулировании института комплексного развития застроенных территорий</i>	1.1		3.1, 3.2	
	<i>Вопрос (3.3.1) об ошибках закона в части определения исходных положений деятельности по обеспечению комплексного развития застроенных территорий</i>	1.1		3.1, 3.2, 3.3.2	
	<i>Вопрос (3.3.2) об ошибках закона в части регулирования инициатив правообладателей и инициатив органов местного самоуправления по комплексному развитию застроенных территорий (КРЗТ)</i>	1.1		3.1, 3.2, 3.3.1, 3.4, 3.5	
	<i>Вопрос (3.4) о моделировании проектов развития застроенных территорий как технологии выбора оптимальных сочетаний морфологии, права и экономики</i>	1.1		3.1 – 3.3	4.1, 4.2

4. Принцип воздействия «снизу вверх» на градостроительную ситуацию посредством предложений о корректировке решений предшествующих планировке документов	<i>Вопрос (4.1) о связи особенностей планировки территории с альтернативными подходами к реализации генеральных планов</i>			3.1, 3.4	4.2
	<i>Вопрос (4.2) о содержании прямой и обратной связи между документами градостроительного проектирования – об утверждении и отторжении системной планировки территории</i>	1.3, 1.4	2.2, 2.3	3.4	4.1
	<i>Вопрос (4.3) о связывании ещё не связанного и завершении ещё не завершённого, или о комплексном применении инструментов градостроительного проектирования на примере планирования-планировки-проектирования-благоустройства улиц</i>		2.2, 2.5		4.1, 4.2

2.2. Вопросы, ответы на которые предопределены действием принципа максимизации и несмещения институтов градостроительного регулирования

В рамках данной группы рассмотрены вопросы:

- о максимизации института планировки территории в части недопущения игнорирования исходных правовых фактов и понуждения к их фиксации – вопрос о межевании кварталов, микрорайонов расположения многоквартирных домов (вопрос 1.4);
- о том, что такое максимизация планировки территории (вопрос 1.2);
- о замещении института системной планировки несистемными действиями по подготовке схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории (вопрос 1.3);
- о недопустимости определений, предполагающих мнимую возможность строительства на одном земельном участке не одного, а нескольких многоквартирных домов (вопрос 1.4).

Вопрос (1.1) о максимизации института планировки территории в части недопущения игнорирования исходных правовых фактов и понуждения к их фиксации – вопрос о межевании кварталов, микрорайонов расположения многоквартирных домов

Действия в городе, не основанные на непротиворечивом логико-правовом фундаменте, обречены породить неопределённости, конфликты и неэффективные процедуры. Такой фундамент – это исходная фиксация существующих юридических фактов (в том числе путём их завершающего оформления – внесения в ЕГРН¹⁶) до того, как начнётся на их основе процесс создания новых юридических фактов посредством применения соответствующего института градостроительного регулирования – территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории. Эта простая логика могла бы претендовать на незыблемую универсальность методического постулата, если бы не нынешнее состояние института планировки территории, которое заставляет усомниться в сказанном и проверить его правильность.

Сложилась такая ситуация, когда с использованием, либо без использования института планировки территории можно создавать новые юридические факты, игнорируя существующие юридические факты, не завершённые окончательным юридическим оформлением – внесением соответствующих сведений в ЕГРН. То есть, отсутствует необходимое – упомянутый логико-правовой фундамент. При отсутствии такого фундамента нет возможности приступить к выстраиванию логико-правовой модели института планировки территории, не удостоверившись предварительно, что этот фундамент всё-таки существует, а если удостоверение не удастся приобрести, то придётся

¹⁶ Единый государственный реестр недвижимости.

признать, что в силу неких объективных обстоятельств невозможно создать устойчивую логико-правовую модель для института планировки территории, то есть, в действительности мы имеем дело не с правовым институтом, а всего лишь с конгломератом плохо согласующихся друг с другом действий, не оправданных максимальной логикой права.

Итак, прежде, чем приступать к построению логико-правовой модели того, что претендует называться «институтом планировки территории» необходимо удостовериться в наличии возможности подвести под него фундамент – удостовериться в том, что при применении этого института совсем не обязательно игнорировать существующие юридические факты. Сначала исследуем вопрос о том, как такое игнорирование происходит ныне, а затем – вопрос о том, как такое игнорирование можно и нужно предотвратить. В проведении этого исследования и восприятии его результатов нам поможет таблица 3.

Таблица 3

Сопоставление двух моделей – максимальной и не максимальной – в части наличия/отсутствия требований о фиксации реально существующих юридически значимых фактов (оформление которых не завершено и не планируется завершить внесением соответствующих границ в ЕГРН) при осуществлении планировки территорий кварталов, микрорайонов расположения многоквартирных домов (МКД)

Позиции сопоставления	Модели планировки		Комментарии
	Модель А – максимальная (*)	Модель Б – не максимальная (**)	
			(*) Модель, выстраиваемая согласно принципу максимизации, требующему, в частности, не допускать ныне имеющей место неопределённости и противоречий в законодательстве, а также незавершённости логики его норм. (**) Модель, выстроенная без соблюдения принципа максимизации, допускающая неопределённости и противоречия в законодательстве, а также незавершённость логики его норм.
1. Наличие (+), отсутствие (-) положения, определяющего, что собственники квартир в МКД обладают правом общей долевой собственности на земельные участки МКД и что это право может неопределённо долгое время («вечно») оставаться нереализованным – существовать без образования границ земельных участков МКД и без внесения сведений об этих границах в ЕГРН	+	+	
2. Наличие (+), отсутствие (-) положения, определяющего обязанности органов власти обеспечивать безопасность жилища	+	+	(*) 1. См. пункты 7 и 8 статьи 2 ГрК РФ ¹⁷ . 2. См. часть 1 статьи 1 Жилищного кодекса РФ ¹⁸ , пункт 2 части 3 статьи 11 Жилищного кодекса РФ ¹⁹ .
3. Наличие (+), отсутствие (-) положения, определяющего: а) что безопасность жилища обеспечивается, среди прочего, соблюдением минимальных размеров земельных участков МКД, определяемых в соответствии с законодательством о техническом регулировании; б) исходя из требований безопасности минимальное значение площади земельного участка, приходящегося на каждую единицу общей площади МКД с учётом его этажности	+	-	(*) 1. См. ответ на вопрос 2.2 в «Азбуке градостроительного нормирования»: http://abc-urban.ru/ 2. В данном случае существуют два уровня нормирования: 1) федеральный уровень технических регламентов безопасности и 2) местный уровень градостроительных регламентов, значения которых не могут быть меньше установленных федерального уровня. (**) До принятия 23 июня 2014 года № 171-ФЗ существовала этим законом упразднённая норма части 4 статьи 43 ГрК РФ, согласно которой: «Размеры земельных участков в границах застроенных территорий»

¹⁷ «Законодательство о градостроительной деятельности и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты основываются на следующих принципах: ... 7) осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований технических регламентов; 8) осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований безопасности территорий...».

¹⁸ «Жилищное законодательство основывается на необходимости обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище, его безопасности, ...».

¹⁹ «3. Защита жилищных прав осуществляется путем: ... 2) восстановления положения, существовавшего до нарушения жилищного права, и пресечения действий, нарушающих это право или создающих угрозу его нарушения...».

			устанавливаются с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки указанных территорий».
4. Наличие (+), отсутствие (-) законом установленного запрета на образование земельных участков МКД иным способом, кроме как посредством документации по планировке территории	+	(*)	(*) См. пункт 3 статьи 11.3 ЗК РФ ²⁰ . (**) Допускается образование земельных участков МКД без учёта контекста окружения - образование посредством схем расположения земельных участков на кадастровом плане территории ²¹ .
5. Наличие (+), отсутствие (-) законом установленной обязанности для органов власти завершить к определённому сроку образование земельных участков МКД путём подготовки, обсуждения и утверждения в порядке, установленном законодательством, документации по планировке территории при сохранении права собственников квартир в МКД завершить оформление их права долевой собственности на образованный земельный участок МКД тогда, когда они сочтут для себя возможным, необходимым	+	-	См. раздел 3 настоящего текста
6. Наличие (+), отсутствие (-) следующих последствий от применения соответствующей модели: - существует либо неопределённость в отношении границ земельных участков МКД, либо они уменьшаются до одной трети и менее требуемых размеров – размеров, определяемых требованиями безопасности (см. в приложении рис. П2); - усугубляется планировочный беспорядок на территориях, застроенных МКД, - беспорядок, который проявляется в следующем: - застроенные МКД территории превращаются в плацдарм для вторжения новых «уплотнительных объектов» (в места, которые для них специально подготовлены в результате «недодачи» земли существующим МКД); - вторжений новых «уплотнительных объектов» может происходить несистемно – путём использования антипланировочных документов, называемых схемами расположения земельных участков на кадастровой карте	-	+	(*) См. в приложении рис. П2. Возможность несистемных действий обеспечивается № 141-ФЗ, включая несистемные действия, связанные с возможностью замены применения документации по планировке территории применением, так называемых, схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории. См., в частности: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_tehnologia

²⁰ «Исключительно в соответствии с утвержденным проектом межевания территории осуществляется образование земельных участков: ...4) в границах элемента планировочной структуры, застроенного многоквартирными домами».

²¹ Возможность применения такого способа определена нормой статьи 7.2 Федерального закона 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». Для обеспечения возможности применения такого несистемного способа № 141-ФЗ упраздняет необходимость применения следующих универсальных норм федеральных законов: 1) нормы ЗК РФ, согласно которой образование земельных участков в границах элементов планировочной структуры, застроенных многоквартирными домами, осуществляется исключительно в соответствии с утвержденными проектами межевания территории (подпункт 4 пункта 3 статьи 11.3 ЗК РФ); 2) нормы ГрК РФ, согласно которой проекты межевания территории подлежат обязательному рассмотрению на публичных слушаниях (часть 5 статьи 46 ГрК РФ). См. об этом: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_tehnologia

территории, таким образом, планировочный беспорядок усугубляется ещё более (*).			
7. Наличие (+), отсутствие (-) следующих последствий от применения соответствующей модели: - упраздняется неопределённость в отношении границ земельных участков МКД: они определяются полноценно – не менее размеров, определяемых требованиями функциональной и эксплуатационной безопасности (*); - блокируется процесс возрастания планировочного беспорядка на территориях, застроенных МКД; - возможные преобразования переводятся в правовое русло комплексных действий (когда, в частности, не применяются деструктивные антипланировочные технологии в виде подготовки схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории).	+	-	(*). См. ответ на вопрос 2.2 в «Азбуке градостроительного нормирования»: http://abc-urban.ru/

В чём заключается и почему происходит игнорирование существующих юридических фактов?

Этот вопрос неизбежно возникает применительно к ситуации расположения в кварталах, микрорайонах многоквартирных домов (МКД), когда для них не образованы земельные участки. Смысл вопроса раскрывается следующими положениями.

1. Собственники помещений в МКД имеют право приобрести в общую долевую собственность земельный участок, на котором располагается МКД. Это право:

- не может быть упряднено, то есть существует «вечно» - до тех пор, пока оно не будет реализовано²²;

- помимо неупразднимости не может быть обращено в понуждение его реализовать до истечения некоторого ограниченного срока;

- реализуется «в любое время», либо может не реализовываться вовсе без наложения каких-либо санкций на субъектов этого права за его «нереализацию»²³.

2. В силу первого положения существует феноменальная ситуация, когда имеются объекты недвижимости без земельных участков (которые физически существуют и как бы принадлежат объектам, но при отсутствии какого-либо представления о прохождении границ их земельных участков) – ситуация «неупакованности» города, ситуация ненормальная – вне области нормы располагаемая (см. рис. П1).

3. «Неупакованная» застроенная территория квартала, микрорайона – территория без земельных участков. Такая застроенная и недооформленная с правовой точки зрения территория обречена быть мишенью внедрения в неё объектов уплотнительной застройки.

4. Ныне существуют два законами определённые способа такого внедрения через образование новых земельных участков на застроенных территориях, где формально нет существующих земельных участков, но есть нереализованные права на ещё не явленные земельные участки МКД, - системный и несистемный способы.

Системный способ – это образование земельных участков в контексте окружения иных земельных участков, образование посредством проектов межевания территории²⁴.

²² Реализуется это право одним способом: путём образования-формирования границ земельного участка и его государственного кадастрового учёта. См. часть 5 статьи 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 года N 189-ФЗ «О введении в действие жилищного кодекса Российской Федерации»: «*Со дня проведения государственного кадастрового учета земельного участка, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, такой земельный участок переходит бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме*».

²³ Имеется следующая особенность. В случае возникновения намерений по реконструкции МКД (по увеличению площади МКД, например, путём надстройки МКД дополнительными этажами, пристройки дополнительных помещений), они могут быть реализованы только при наличии оформленной в соответствии с законодательством общей долевой собственности на земельный участок МКД – после образования такого земельного участка и осуществления его государственного кадастрового учёта.

Несистемный способ – это образование земельных участков без учёта контекста окружения иных земельных участков, образование посредством схем расположения земельных участков на кадастровом плане территории²⁵.

5. Очевидно, что в территорию, «неупакованную» - формально не разделённую на земельные участки МКД, внедрение уплотнительными объектами не может не затрагивать права собственников квартир в МКД, не реализовавших свои права на земельные участки. Поскольку это так, то при системном отношении к решению проблемы должны быть предъявлены требования к правовым технологиям соблюдения этих прав. Однако, нынешняя реальность не направляется такими требованиями:

- при несистемном подходе (когда применяются схемы расположения земельных участков на кадастровом плане территории) вообще отсутствуют какие-либо формально-процедурные понуждения со стороны закона указанные права соблюдать каким бы то ни было способом;

- при системном подходе (при использовании проектов межевания территории) есть требование закона о проведении публичных слушаний, но отсутствуют какие бы то ни было указания о соблюдении минимальных размеров земельных участков МКД – размеров, которые реально защищали бы права собственников квартир на минимально приемлемое для их жизни внешнее по отношению к МКД пространство (см. в приложении рис. П2)²⁶.

6. Таким образом, выясняется, что, действительно, имеется область существующих юридических фактов, которая в силу незавершённости их оформления поддерживается в состоянии перманентной неопределённости, что позволяет эти факты игнорировать и, соответственно, как бы по закону игнорировать реальные права собственников квартир в многоквартирных домах.

²⁴ Пункт 3 статьи 11.3 ЗК РФ: *«Исключительно в соответствии с утвержденным проектом межевания территории осуществляется образование земельных участков: ...4) в границах элемента планировочной структуры, застроенного многоквартирными домами».*

²⁵ Возможность применения такого способа определена нормой статьи 7.2 Федерального закона 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». Для обеспечения возможности применения такого несистемного способа № 141-ФЗ упраздняет необходимость применения следующих универсальных норм федеральных законов: 1) нормы ЗК РФ, согласно которой образование земельных участков в границах элементов планировочной структуры, застроенных многоквартирными домами, осуществляется исключительно в соответствии с утвержденными проектами межевания территории (подпункт 4 пункта 3 статьи 11.3 ЗК РФ); 2) нормы ГрК РФ, согласно которой проекты межевания территории подлежат обязательному рассмотрению на публичных слушаниях (часть 5 статьи 46 ГрК РФ). См. об этом: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_tehnologia

²⁶ Такие законодательные гарантии относительно минимальных размеров земельных участков МКД ранее существовали – до принятия 23 июня 2014 года № 171-ФЗ, посредством которого была упразднена прежняя формулировка части 4 статьи 43 ГрК РФ: *«Размеры земельных участков в границах застроенных территорий устанавливаются с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки указанных территорий».* См. об этом: Трутнев Э.К. Деструкция города строительством. К постановке неопознанной проблемы – исследовательской, законотворческой, управленческой // Городские исследования и практики. № 2, 2016.: https://usp.hse.ru/data/2017/01/09/1115438994/%D0%93%D0%B8%D0%9F_2016_02_small.pdf

7. Очевидно, что такая ситуация свидетельствует о наличии деструктивных проявлений в законодательном обеспечении рассматриваемой области градорегулирования, а также о необходимости такое обеспечение исправить.

Как можно и нужно предотвратить игнорирование существующих юридических фактов?

1. Обречена породить противоречия и конфликты та законодательная система, которая допускает бесконечно долго существовать реальным юридическим фактам в области неопределённости, не допуская им стать явными – существовать без завершения процесса их юридически корректного оформления. Поэтому стоит вопрос о том, как остановить продление этой «дурной неопределённости» в бесконечное будущее? Принцип максимальности помогает искать и найти ответ на этот вопрос.

2. Одной из первоочередных обязанностей публичной власти является обеспечение безопасности нахождения граждан на территории города.

3. В отношении этого вида безопасности предъявлен ряд доказанных положений²⁷:

- безопасность функциональная, эксплуатационная обеспечивается, среди прочего, установлением минимальных размеров земельных участков применительно к различным видам объектов, включая МКД, - установлением показателей минимально необходимой площади земельного участка, приходящейся на каждую единицу общей площади самого объекта;

- со стороны правовой технологии градорегулирования размеры земельных участков имеют два проявления: а) с позиций безопасности установленные минимальные размеры земельных участков – установленные федеральным законодательством о техническом регулировании; б) с позиций локальной ситуативности установленные в ПЗЗ размеры земельных участков не менее размеров, установленных с позиций безопасности;

- в ГрК РФ должна быть введена норма, по содержанию аналогичная той, которая действовала до 2014 года и была упразднена посредством № 171-ФЗ (см. сноску выше об указанной норме), но дополненная указанием о том, что требованиями безопасности определяемые минимальные размеры земельных участков МКД устанавливаются федеральным законодательством о техническом регулировании;

- ввести в федеральное законодательство о техническом регулировании показатели минимально необходимой по требованиям безопасности площади земельных участков МКД, приходящейся на каждую единицу общей площади МКД в зависимости от диапазонов этажности МКД²⁸.

²⁷ См. ответ на вопрос 2.2 в «Азбуке градостроительного нормирования»: <http://abc-urban.ru/>

²⁸ Эти показатели существовали и существуют в практике регулирования, см. например: Э.К. Трутнев, Л.Е. Бандорин, Т.В. Гудзь и др. Правовые вопросы межевания и преобразования застроенных территорий жилого назначения. М.: Фонд «Институт экономики города», 2006. Однако правовая природа этих показателей часто представляется неправильно – представляется не как проявление технических регламентов безопасности, а как часть нормативов градостроительного проектирования, см. ответ на вопрос 2.2 в «Азбуке градостроительного нормирования»: <http://abc-urban.ru/>

4. Поскольку одна из первоочередных обязанностей публичной власти состоит в обеспечении безопасного нахождения граждан на территории города, включая земельные участки МКД, то ничто не препятствует тому, чтобы посредством норм федерального закона было введено регулирование, согласно которому:

- на органы местного самоуправления возлагалась обязанность к предельному сроку завершить подготовку и утверждение проектов межевания территории в целях образования земельных участков МКД;

- по истечении предельного срока и при отсутствии исполнения указанной обязанности устанавливается запрет на принятие решений о проведении аукционов по предоставлению прав комплексного и устойчивого развития соответствующих территорий.

5. Введение указанной законодательной новеллы будет означать, что:

- публичная власть обеспечила безопасность граждан путём сохранения минимально необходимого в целях безопасности пространства вокруг одних МКД и недопущения умаления пространства меньше минимально необходимого для других МКД²⁹;

- собственники квартир в МКД не понуждаются против их воли к принятию ими решений об обращении в уполномоченные органы для проведения государственного кадастрового учёта земельных участков МКД – решений, которые принимаются, или не принимаются по усмотрению собственников квартир;

- внедрения в застроенную МКД территорию ради новой уплотнительной застройки вопреки положениям утверждённых проектов межевания (в том числе внедрения посредством подготовки схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории – см. указанный выше пример законодательной новеллы № 141-ФЗ) перестают быть возможными;

- планируемые преобразования кварталов, микрорайонов МКД будут происходить не столько «точечно», сколько комплексно – поквартально.

6. Указанным способом будет преодолена ныне имеющая место фактически неправовая ситуация, когда институт планировки территории может основываться на игнорировании существующих юридически значимых фактов, то есть, этот институт будет поставлен на правовую основу также и для того, чтобы он мог в дальнейшем повышать свою эффективность.

²⁹ Практика показывает, что ныне размеры земельных участков многоквартирных домов при подготовке проектов межевания уменьшаются до одной четверти, одной трети потребного размера, требованиями функциональной и эксплуатационной безопасности определяемого. См. об этом: 1) Э.К. Трутнев, Л.Е. Бандорин, Т.В. Гудзь и др. Правовые вопросы межевания и преобразования застроенных территорий жилого назначения. М.: Фонд «Институт экономики города», 2006; 2) С.Л. Москалик «Связь правовых ограничений на превышение плотности застройки с эффективностью системы градорегулирования (анализ на примере документов градостроительного проектирования в городе Москве)». Магистерская диссертация, Высшая школа урбанистики, М., 2015.

Вопрос (1.2) о том, почему должна быть и из чего должна складываться максимизация планировки территории, а также о том, что для неё нужно как минимально необходимое

Поскольку в данном вопросе содержится не один вопрос, то начнём с первого: почему должна быть максимизация планировки территории?

Максимизация начинается с обеспечения минимального. По поводу минимального вопросов не возникает: нет минимально необходимого – нет ничего, не говоря уже о максимальном. Тогда: что такое минимальное для планировки территории?

Для общего случая можно сказать так: минимальное для планировки территории – это соответствующее логике (в том числе логике градорегулирования) устранение тех неправильно понимаемых исходных положений, которые, однажды утвердившись, блокируют непротиворечивое законодательное обеспечение градорегулирования и его эффективное применение на практике. Проще говоря, это устранение неверно трактуемых исходных положений, неопределённостей в понимании, законодательстве и практике. Можно указать несколько таких исходных положений.

Во-первых, минимальное для планировки территории – это необходимость фиксировать в документации по планировке территории существующие юридически значимые факты, в том числе такие факты, которые донныне остаются недооформленными в строгом юридическом смысле³⁰, например, недооформленные границы земельных участков многоквартирных домов³¹.

Во-вторых, минимальное для планировки территории – это недопущение ущербного существования этого института. Ущерб возникает тогда, когда в сферу системного регулирования посредством планировки территории как бы по закону внедряются механизмы несистемного, антисистемного псевдорегулирования в виде применения «схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории»³².

В-третьих, минимальное для планировки территории – это недопущение ложной ситуации, согласно которой, якобы, на одном земельном участке могут строиться два и более многоквартирных дома³³.

В-четвёртых, минимальное для планировки территории – это недопущение ложной ситуации, согласно которой, якобы, можно замещать отдельные положения документов территориального планирования и правил землепользования и застройки³⁴.

Есть и другие исходные положения, которые требуют подробного изучения в специальных аналитических работах³⁵.

³⁰ Этот вопрос аналогичен вопросу о недооформленных границах категорий земель, см. ответ на вопрос 1.3.2 в «Азбуке территориального планирования»: <http://abc-urban.ru/>

³¹ См. ответ на вопрос 1.1.

³² См. ответ на вопрос 1.3.

³³ См. ответ на вопрос 1.4.

³⁴ См. ответы на вопросы 2.2, 2.3.

Минимальное – это основание для большего, для продвижения к максимизации института планировки территории. Из чего должна складываться такая максимизация? Она должна обеспечиваться выполнением следующих требований логики:

- обеспечение связи планировки территории с иными институтами градостроительного проектирования – территориальным планированием, градостроительным зонированием³⁶;

- обеспечение в рамках планировки территории комплексного моделирования – пространственного-правового-экономического – в отношении локальных инвестиционно-строительных проектов³⁷;

- обеспечение возможности «обратного воздействия» планировки территории на иные институты градостроительного проектирования – территориальное планирование, градостроительное зонирование³⁸.

Предъявленные в данном разделе общие положения относительно максимизации планировки территории далее конкретизируются путём разбора конкретных вопросов законодательства и практики.

Вопрос (1.3) о замещении института системной планировки несистемными действиями по подготовке схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории

Планировка – это то, посредством чего определяются части в контексте целого, это системный подход к организации территории.

Рассматривая ситуацию с этой позиции следует усомниться в правильности словосочетания «образование земельного участка», где существительное используется в единственном числе. Это сомнение переходит в убеждение о неправильности этого словосочетания под понуждающим воздействием логики, а именно:

- когда говорится, что происходит «образование земельного участка», то автоматически утверждается нечто несообразное - то, что часть может быть вычлена, вырвана из целого, невзирая на неустранимое наличие других частей (как уже существующих, так и тех, которые возникают в результате «вырывания» какой-либо части из некоторого целого – из территории);

- это значит, что намерение «образовать земельный участок» (один земельный участок) должно выполняться не посредством образования одного желаемого земельного

³⁵ К числу таких предстоящих аналитических работ следует отнести вопрос о сомнительной целесообразности такой законом определённой ситуации, когда полное развёртывание документации по планировке территории искусственным образом останавливается на завершающем этапе препятствием – установлением мнимой необходимости быть обязательному дополнительному техническому документу в виде межевого плана для введения образованных планировкой границ земельных участков в ЕГРН.

³⁶ См. ответы на вопросы 2.1 – 2.5.

³⁷ См. ответы на вопросы 3.1 – 3.4.

³⁸ См. ответы на вопросы 4.1 – 4.3.

участка, но посредством «образования земельных участков», то есть, в контексте упорядоченной организации окружения – некоторой территории;

- контекст окружения – это не только окружающие земельный участок иные подобные ему земельные участки, это также связи земельных участков с улицей, улицами, иными элементами планировочной структуры;

- необходимость учёта контекста окружения – это императивная необходимость соблюдать требования безопасности (например, в части недопустимого уменьшения безопасной ширины улицы за счёт неоправданного увеличения размеров примыкающих к улице земельных участков), а соблюдение таких требований – это специальная технология, которая имеет свои закономерности, которые не допускают несистемного разделения территории на части в виде автономных, друг с другом не связанных земельных участков;

- в отношении к территории в обязательном порядке существует требование системности, а такая системность – это нечто иное, как планировка.

Теперь с полным правом можно заключить, что отвечающее требованиям безопасности и рациональности образование земельных участков не может быть выполнено никаким иным способом, как только планировкой территории. И наоборот: не использование документации по планировке территории всегда сопряжено с риском несоблюдения требований безопасности и рациональности. В этом месте требуется завершить логику: очевидно, что субъекты, производящие действия по образованию земельных участков, должны нести ответственность за результаты своей деятельности в части соблюдения требований безопасности. Однако, нет иного технологического способа обеспечить требования безопасности, как только путём использования технологий системной планировки – путём подготовки документации по планировке территории. Нет возможности существовать никаким иным способом, кроме тех способов, которые не связывают образование земельных участков с ответственностью за безопасность результатов, а игнорирование такой связи недопустимо – это то, что не должно допускаться ни в логике права, ни в практических действиях. Таким образом, круг замкнулся: нет возможности образовывать земельные участки в городе иначе, как только посредством планировки территории.

Однако, есть логика, и есть практика (включая законодательную практику), которая как бы «не обязана следовать логике». Отрицание непровержимо доказанного может происходить только посредством умолчаний – не упоминания об ответственности в отношении безопасности, что понуждало бы действовать системно. В законодательной практике такие умолчания порождают мнимо альтернативные способы образования земельных участков – способы не системные³⁹. Чтобы разобраться в этом «запутанном

³⁹ Например: 1) до недавнего времени в российской законодательной и проектной практике применялся ныне формально упразднённый способ образования земельных участков посредством «актов предварительного согласования мест размещения объектов строительства», см. об этом ответ на вопрос 1.4 в «Азбуке градостроительного зонирования»: <http://abc-urban.ru/>; 2) действующим законодательством определены сомнительные исключения, когда для размещения определённых видов линейных объектов не

деле» нам придётся подготовить таблицу 4 и сопоставить две модели применения способов образования земельных участков – максимальную и не максимальную.

Таблица 4

Сопоставление альтернативных моделей применения способов образования земельных участков – максимального способа (посредством планировки - исключительного использования системной документации по планировке территории) и не максимального способа (посредством отрицания необходимости всегда применять планировку, посредством допущения использования несистемных документов – схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории)

Позиции сопоставления	Модели		Комментарии
	Модель А - максимальная	Модель Б - не максимальная	
1. Наличие (+), отсутствие (-) запрета на образование земельных участков (ЗУ) иным способом, кроме как системным способом - посредством подготовки документации по планировке территории – ДПТ (проектов планировки территории и проектов межевания территории)	+	-	(*) Могут быть исключения из этого запрета в части упрощения процедур утверждения ДПТ, например, в случаях, когда одновременно существуют следующие условия: 1) посредством ПЗЗ установлены минимальные и максимальные размеры земельных участков применительно к соответствующим кварталам; 2) происходит изменение границ между соседними земельными участками при недопущении нарушения установленных ПЗЗ предельных размеров земельных участков
2. Наличие (+), отсутствие (-) положения, согласно которому образование ЗУ может происходить двумя способами: а) системно – посредством ДПТ; б) не системно – посредством подготовки схемы расположения ЗУ на кадастровой карте территории	-	+	(*) См. пункт 1 статьи 11.3 ЗК РФ ⁴⁰
3. Наличие (+), отсутствие (-) положений (при наличии положения, указанного в строке 2), определяющих разные случаи: а) случаи, когда образование ЗУ может происходить только системно – посредством проектов межевания (которые подготавливаются при наличии и в соответствии с проектами планировки территории); б) все иные случаи, когда образование ЗУ может происходить	(*)	+	(*) Нет необходимости в указанных положениях, поскольку во всех без исключения случаях образование ЗУ должно происходить системно – посредством подготовки ДПТ (в том числе по упрощённым процедурам в соответствующих случаях, см. комментарий к строке 1). (**) Случаи, когда образование ЗУ может происходить только системно, указаны в пункте 3 статьи 11.3 ЗК РФ ⁴¹ .

⁴⁰ Пункт 1 статьи 11.3 ЗК РФ: «Образование земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии с одним из следующих документов: 1) проект межевания территории, утвержденный в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации; 2) проектная документация лесных участков; 3) утвержденная схема расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории, которая предусмотрена статьей 11.10 настоящего Кодекса».

⁴¹ Пункт 3 статьи 11.3 ЗК РФ: «Исключительно в соответствии с утвержденным проектом межевания территории осуществляется образование земельных участков: 1) из земельного участка, предоставленного для комплексного освоения территории; 2) из земельного участка, предоставленного некоммерческой организации, созданной гражданами, для ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства либо для ведения дачного хозяйства иным юридическим лицам; 3) в границах территории, в отношении которой в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности заключен договор о ее развитии; 4) в границах элемента планировочной структуры, застроенного многоквартирными домами; 5) для строительства, реконструкции линейных объектов федерального, регионального или местного значения».

либо системно, либо не системно			Требование соблюдать системность распространяется не на все случаи, в частности, не распространяется это требование к образованию земельных участков для реализации, так называемых, «масштабных инвестиционных проектов» ⁴² .
4. Наличие (+), отсутствие (-) положений, устанавливающих исключения в отношении положения 3а (см. строку 3) – исключение как возможность действовать не системно даже там, где по общему правилу необходимо действовать системно, путём подготовки схемы расположения ЗУ на кадастровой карте территории	(*)	+ (**)	(*) См. комментарий к строке 3. (**) Исключение для общего правила понуждения к системности, то есть, освобождение от необходимости подготавливать ДПТ сделано посредством статьи 7.2 № 141-ФЗ, где определено, что можно образовывать ЗУ также и не системно - посредством подготовки схемы на кадастровой карте территории ⁴³ .
5. Наличие (+), отсутствие (-) требования, согласно которому при отсутствии проекта межевания территории надлежит органам власти для образования ЗУ такой проект всё же подготавливать (а не схему расположения ЗУ на кадастровой карте территории)	(*)	- (**)	(*) См. комментарий к строке 3. (**) Отсутствие понуждения действовать системно в иных случаях (кроме случаев, когда установлено понуждение к системности – см. пункт 3 статьи 11.3 ЗК РФ) определено пунктом 2 статьи 11.3 ЗК РФ ⁴⁴ . Следует обратить внимание на нелогичность позиции ЗК РФ в следующем отношении: 1) в границах населённых пунктов, то есть, на застроенных территориях правом образовывать земельные участки посредством подготовки схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории обладает только публичная власть ⁴⁵ ; 2) то есть публичной власти заведомо даётся право действовать не системно – власть освобождается от необходимости образовывать земельные участки посредством подготовки документации по планировке территории.

⁴² См. статью 39.6 ЗК РФ.

⁴³ См. ответ на вопрос 4.4 в «Азбуке градостроительного зонирования»: <http://abc-urban.ru/>

⁴⁴ Пункт 2 статьи 11.3 ЗК РФ: «*Образование земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, допускается в соответствии с утвержденной схемой расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории при отсутствии утвержденного проекта межевания территории с учетом положений, предусмотренных пунктом 3 настоящей статьи*».

⁴⁵ См. пункт 5 статьи 11.10 ЗК РФ: «*Подготовка схемы расположения земельного участка в целях его образования для проведения аукциона по продаже земельного участка или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка может быть обеспечена гражданином или юридическим лицом, за исключением случаев образования земельного участка из земель или земельных участков, расположенных в границах субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя или в границах населенных пунктов*».

Выполненная в таблице 4 систематизация юридических фактов даёт возможность их обобщить и указать на главное в части альтернативных подходов к способам образования земельных участков.

1. Применительно к модели максимальной нет разумных причин отрицать, что:

- модель максимальная – это модель наиболее эффективная для практики управления, а главное – для её результатов;

- модель максимальная предопределяется необходимостью действовать системно – применять документацию по планировке территории и отказаться от несистемных действий, основанных на применении, так называемых, схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории.

«Тотальная планировка» в некоторых случаях может быть как бы смягчена - модифицирована упрощением процедурной части, например, путём упразднения требования о обязательном проведении публичных слушаний в простейших ситуациях, когда одновременно существуют следующие два условия-ограничения: 1) посредством ПЗЗ установлены минимальные и максимальные размеры земельных участков применительно к соответствующим кварталам; 2) происходит изменение границ между соседними земельными участками при недопущении нарушения установленных ПЗЗ предельных размеров земельных участков.

2. Применительно к модели не максимальной нет разумных причин отрицать следующее.

Здесь ситуация обречена всегда быть не максимальной, а значит, и не вполне, или совсем не рациональной, когда она создаётся «посредством не ...» - не отрицанием не максимального-нерационального:

- не отрицанием причудливых смесей рационального и нерационального: смесей возможностей применения как системного подхода к образованию земельных участков (посредством подготовки документации по планировке территории - ДПТ), так и несистемного подхода (посредством подготовки схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории);

- не отрицанием деструктивных исключений, когда в область рационального (применения исключительно ДПТ в соответствующих случаях) включается область нерационального (возможность «исключения из уже исключённого» - возможность действовать не исключительно посредством ДПТ, но также и посредством схемы размещения ЗУ на кадастровой карте территории) и тем самым упраздняется универсальное рациональное посредством эксклюзивного нерационального⁴⁶;

⁴⁶ См. строку 4 в таблице 4, а также ответ на вопрос 4.4 в «Азбуке градостроительного зонирования»: <http://abc-urban.ru/>. Упразднение рационального посредством эксклюзивного нерационального обеспечивается сложно сформулированной нормой статьи 7.2 № 141-ФЗ, где говорится о том, что до образования земельного участка «в соответствии с земельным законодательством на основании утвержденных правил землепользования и застройки, проекта планировки территории и схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории

- не завершением выполнения требований рациональности в случае, когда власть не понуждается законом действовать системно, но получает «лазейку» для несистемных действий⁴⁷.

Очевидно, что легализованные законом технологии, основанные на принципе неприятия максимального как логически завершённого и непротиворечивого, не могут приниматься как должное, но подлежат исправлению усовершенствованным законом⁴⁸.

Вопрос (1.4) о технологии и последствиях обеспечения эксклюзивным законодательством несистемных действий при образовании земельных участков для строительства многоквартирных домов в сложившейся застройке

При изучении института планировки территории выясняется, что существуют альтернативные, противостоящие друг другу модели, основанные на разных логиках, одну из которых мы называем максимальной, а другую – немаксимальной⁴⁹. В чём разница между ними? Попытаемся разобраться.

Первая логика – это «логика саморазвёртывания» каждой части в сторону её максимизации без умаления других частей во имя полноты-эффективности целого. Это логика баланса, то есть справедливости – логика, основанная на движущей силе принципа максимизации. Вторая логика – это «логика исключительности-эксклюзивности» как механизм создания преференций для одних частей за счёт умаления других частей и игнорирования полноты-эффективности целого. Эта логика не может развёртываться самостоятельно, поскольку для того, чтобы развёртываться её нужно подстёгивать извне, нужна внешняя сила – сила небрежения целым ради обеспечения несистемного интереса и краткосрочной выгоды во имя чего-то частного. Поясним проявления последней логики на примере, который уже упоминался. Это пример обеспечения эксклюзивным законодательством несистемных действий по образованию земельных участков в сложившейся застройке посредством использования схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории.

Исходная ситуация. С одной стороны, пунктом 3 статьи 11.3 ЗК РФ ЗК РФ определено, что **исключительно** в соответствии с утвержденным проектом межевания территории осуществляется образование земельных участков в границах элемента планировочной структуры (квартала, микрорайона), застроенного многоквартирными

допускаются выдача градостроительного плана земельного участка, подлежащего образованию... В данном случае предоставление правоустанавливающих документов на земельный участок для выдачи разрешения на строительство объекта капитального строительства не требуется. К заявлению о выдаче разрешения на строительство прилагается утвержденная схема расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории»».

⁴⁷ См. строку 5 в таблице 4. Речь идёт об отсутствии в законе требования, понуждающего власть действовать системно: когда системные документы не подготовлены власть не понуждается законом их подготавливать, но может пользоваться их отсутствием и применять несистемные действия по подготовке схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории.

⁴⁸ См. раздел 3 настоящего текста.

⁴⁹ Эта ситуация наблюдается и для всех иных институтов в рамках системы градостроительного проектирования.

домами. С другой стороны, нормой статьи 7.2 № 141-ФЗ⁵⁰ определено противоположное - то, что до образования земельных участков в границах элемента планировочной структуры помимо проектов межевания, то есть, **не исключительно** такими проектами, могут применяться схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории (далее в рамках данного раздела - СРЗУ). «До образования земельного участка» означает следующее:

1) вместо проекта межевания территории (предусмотренного ЗК РФ в качестве обязательного для подобных случаев публичного документа) подготавливается согласно эксклюзивному закону СРЗУ;

2) схема СРЗУ «хороша» тем, что она не является публичным документом - она не нуждается в том, чтобы быть открытой, не нуждается в предъявлении и обсуждении на публичных слушаниях, то есть, не нуждается в том, чтобы доказывались, например, факты соблюдения прав жителей на минимальные размеры земельных участков многоквартирных домов (МКД)⁵¹;

3) посредством СРЗУ создаётся уникальная ситуация (с точки зрения норм права, общепринятой логики и моральных принципов), когда застройщиком является лицо, не обладающее правами на земельный участок, на котором производится строительство⁵²;

4) СРЗУ является основанием для выдачи разрешения на строительство и в последующем – на ввод в эксплуатацию построенного объекта, в частности МКД;

5) наличие разрешения на ввод в эксплуатацию построенного объекта является основанием для оформления права собственности квартир их приобретателями, вместе с этим правом возникает право общей долевой собственности на земельный участок построенного МКД – земельный участок, который так и остался необразованным, недооформленным внесением сведений о его границах в ЕГРН;

6) у собственников квартир во вновь построенном МКД не возникает обязанности завершить то, что не сделал псевдозастройщик – дооформить земельный участок МКД;

7) то есть, создаётся ситуация фактически намеренного увековечивания и преумножения планировочной неопределённости и хаотизации города – возрастания степени его «неупакованности» (см. рис. П1).

Реконструкция исходных намерений, обстоятельств и последствий. Может ли логика дать ответ на вопрос: почему и у кого возникает интерес в том, чтобы отказаться от системных планировочных действий и применять несистемные, фактически деструктивные действия в отношении города? Логика даёт возможность развернуть несубъективный ответ на этот вопрос следующим образом.

⁵⁰ 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».

⁵¹ См., например, ответ на вопрос 2.2 в «Азбуке градостроительного нормирования»: <http://abc-urban.ru/>

⁵² См. пункт 16 статьи 1 ГрК РФ.

Перво-наперво должно быть принята во внимание: с одной стороны, высокая степень правовой и технологической несообразности указанных новелл эксклюзивного законодательства – очевидность его ошибочности; а с другой стороны, то, что очевидные ошибки представлены как подчеркнуто намеренная целеустремлённость закона. Такое резкое несоответствие не может быть случайным.

Следует понять причины такой намеренной неслучайности. Видимо для того, чтобы стать нормами закона, очевидные ошибки должны быть «компенсированы» силой желания их совершить под видом «абсолютной необходимости», несмотря на логическую ошибочность.

Почему и у каких субъектов, причастных к законотворчеству, должна возникнуть потребность в «абсолютной необходимости», ради которой можно поступиться логической непротиворечивостью? Сложившаяся ситуация характеризуется положениями, ставшими как бы объективными:

- логическая ошибочность – это проявление противоречий с системным подходом к градорегулированию, его отрицание. Такое отрицание неизбежно должно проявить себя по причинам: а) долговременного неприятия задач создания системы правового градорегулирования и возникшей в связи с этим запущенности ситуации в этой области⁵³; б) перманентной нехватки времени на системное исправление запущенной ситуации, что должно подстёгивать процессы изобретения несистемных эрзац-схем, прикрывающих и замещающих отсутствие системы;

- фактор нехватки времени в сочетании с возрастающими объёмами задач и проблем⁵⁴ неизбежно должен стать главным и должен действовать согласно закону, ставшему как бы объективным в искусственно созданных (намеренно, или не намеренно) условиях, а именно: «система – это долго, а эрзац-схемы – это быстро»;

- установка на «быстрые» эрзац-схемы должна сочетаться с: а) твердым сознанием наличия и возможности применения силы не позволить обнаружиться несоответствиям между «абсолютной необходимостью», явленной «быстрыми» эрзац-схемами, и их логической и процедурной порочностью, а наличие такой силы – это ничто иное, как наличие возможности сделать мнимо легитимными ошибки посредством закона – посредством специального-исключительного, то есть, эксклюзивного закона как бы «законом осенить ошибки, преобразовав их в правду»; б) отсутствием и, или инертностью публичных субъектов, которые могли бы обнаружить указанное несоответствие и воздействовать на выправление процесса эксклюзивного законотворчества.

Таким образом, рассматриваемая ситуация характеризуется как бы объективной неизбежностью, которая является следствием обстоятельств, которые в свою очередь созданы искусственно по причине непрерываемой инерции – дрейфа событий в сторону

⁵³ См. ответы на вопросы 1.1 – 1.4 в «Азбуке градостроительного зонирования»: <http://abc-urban.ru/>

⁵⁴ Возросшими, в том числе, и по причине неприменения системных методов правового градорегулирования.

агрессивного развёртывания несистемного точно-административного градостроительства⁵⁵.

Вопрос (1.5) о недопустимости определений, предполагающих мнимую возможность строительства на одном земельном участке не одного, а нескольких многоквартирных домов

Для института планировки территории не может быть безразличным решение этого вопроса, поскольку именно планировка (на основе и в соответствии с правилами землепользования и застройки) прилагает к конкретным местам предопределённые ПЗЗ размеры земельных участков, их «строительное наполнение» и градостроительный контекст окружения⁵⁶. Будем разбираться шаг за шагом.

1. Многоквартирные дома (МКД) – это такая ситуация, когда собственники квартир имеют в общей долевой собственности земельный участок МКД.

2. Действующее законодательство не допускает «множественной» долевой собственности – не допускает ситуацию, когда в общей долевой собственности собственников квартир из разных МКД находился бы один и тот же земельный участок (ЗУ).

3. Тот факт, что действующее законодательство не допускает существования двух и более МКД на одном ЗУ, сочетается с тем фактом, что действующее законодательство не содержит прямого запрета на строительство двух и более МКД на одном ЗУ. Однако, отсутствие прямого запрета не означает отсутствие косвенного запрета. Логика понуждает выяснить, имеется, или нет наличие косвенного запрета на строительство двух и более МКД на одном ЗУ.

4. Проверим гипотезу о возможности одновременного-параллельного строительства двух и более МКД на одном ЗУ. Одновременное-параллельное строительство – это ничто иное, как строительство на основании: а) одного градостроительного плана земельного участка (ГПЗУ), выданного для строительства двух, либо более МКД; б) одного разрешения на строительство, выданного для двух, или более МКД.

5. Может ли один ГПЗУ применительно к одному земельному участку быть выданным для строительства двух, или более МКД? Ответ:

а) ГПЗУ воспроизводит информацию из правил землепользования и застройки (ПЗЗ);

б) посредством ПЗЗ определяется правовой режим использования ЗУ – режим, который является бессрочным и «не привязанным» к определённым периодам времени

⁵⁵ См. ответы на вопросы 5.4, 5.5 в «Азбуке градостроительного зонирования»: <http://abc-urban.ru/>

⁵⁶ См. ответ на вопрос 2.3.

(режим, который действует со дня введения в действие ПЗЗ вплоть до внесения изменений в ПЗЗ, которые могут состояться, а могут и не состояться «никогда»⁵⁷);

в) гипотетически можно высказать для проверки возможность (пока не очевидную) того, что один ГПЗУ выдаётся для строительства двух, или более МКД следующим образом:

- в ПЗЗ устанавливается территориальная зона, правовой режим в пределах которой расположенных ЗУ определяется приблизительно следующими формулировками: *«ЗУ для размещения двух, или более (должно быть указано количество) МКД – земельные участки, подлежащие разделению на земельные участки для каждого МКД до получения разрешения на ввод в эксплуатацию первого МКД»;*

- только указанная формулировка (по смыслу) будет возможной, поскольку иная формулировка будет противоречить Жилищному кодексу РФ (относительно того, что каждый МКД располагается на земельном участке, который находится в общей долевой собственности собственников квартир именно этого МКД и никакого другого);

- эта единственно возможная формулировка, которая не будет противоречить ЖК РФ, содержит противоречие ЗК РФ и ГрК РФ в том отношении, что устанавливаемый посредством ПЗЗ правовой режим является «цельным и постоянным» - не подлежит разбиению на различные режимы применительно к различным временным этапам существования земельных участков (например, до выдачи и после выдачи разрешения на ввод в эксплуатацию соответствующих объектов).

Таким образом, доказано, что только путём создания прямого противоречия с ЗК РФ и ГрК РФ в части существа зонирования может быть выдан один ГПЗУ для строительства двух, или более МКД, то есть, такая выдача является противоправной, противоречащей законодательству.

6. После того, как опровергнута первая гипотеза, проверять вторую (относительно предполагаемой возможности выдачи одного разрешения на строительство двух, или более МКД) не имеет смысла, поскольку без соответствующего ГПЗУ разрешение на строительство не может быть выдано. Тем не менее, для полноты картины разберём и это предположение (ситуация небрежения указанными положениями законодательства относительно ГПЗУ):

а) разрешение на строительство МКД выдаётся при наличии проектной документации на строительство именно этого МКД по логической «формуле»: один МКД – одна проектная документация;

б) может ли быть одна проектная документация для двух МКД?

в) два МКД – это два дома, каждый из которых располагается на своём месте и не занимает места другого дома, хотя может располагаться и очень близко от другого дома. Разные места расположения – это и формально, и по существу необходимость быть

⁵⁷ См. «Азбуку градостроительного нормирования»: <http://abc-urban.ru/>

разным инженерно-техническим изысканиям (даже при наличии «МКД-близнецов»), а разные изыскания – это разное воздействие их результатов на особенности содержания проектной документации;

г) даже наличие МКД-близнецов «не спасает» от необходимости быть не одной, но двум проектным документам и ещё по одной причине: разное местоположение – это разные схемы планировочной организации земельного участка, схемы в составе проектной документации, а наличие разных частей в проектной документации – это есть юридический факт наличия двух разных проектных документов, а при разных проектных документах не может быть выдано одно разрешение на строительство.

Таким образом, нет абсолютно никакой возможности без нарушения федерального законодательства выдавать одно разрешение на строительство двух и более МКД.

Следует заметить, что сама по себе необходимость проведения указанного аналитического исследования свидетельствует о нечёткости формулировок норм федерального законодательства, которое в этой части нуждается в усовершенствовании (см. раздел 3).

2.3. Вопросы, ответы на которые предопределены действием принципа системности - воздействия на планировку территории «сверху вниз» (или «из начала в конец») решений более общих в предшествующих документах территориального планирования, градостроительного зонирования

В рамках данной группы рассмотрены вопросы:

- *об общих положениях относительно максимального подхода и не максимального подхода к установлению связей между различными институтами градостроительного проектирования;*

- *о проявлениях разрыва оптимальных связей между документацией по планировке территории и документами территориального планирования;*

- *о проявлениях разрыва оптимальных связей между документацией по планировке территории и правилами землепользования и застройки;*

- *о системном устройстве территории и конструировании понятия «планировочная структура»;*

- *о системной организации территории и различных подходах к её планировке в случаях размещения линейных объектов, включая подход, допускающий ошибочное упразднение обязательности планировки территории для размещения отдельных видов линейных объектов.*

Вопрос (2.1) об общих положениях относительно максимального подхода и не максимального подхода к установлению связей между различными институтами градостроительного проектирования

Очевидно, что различные институты градостроительного проектирования связаны между собой. Если законодательно не обеспечивается такая связь, то автоматически обеспечивается противоположное – разрыв связей по принципу: если не создается должное, то разрушается необходимое. Поясним.

Что означает «законодательно обеспечить связь» институтов градорегулирования? Это означает необходимость выполнить три требования - формальными нормами гарантировать, не допустить и описать: 1) гарантировать полноту каждого института; 2) не допустить вторжения одних институтов в область регулирования других институтов, тем самым обеспечив полноту каждого из них; 3) описать области учёта и соблюдения соответствия решений разных институтов, а также допустимого воздействия одних институтов на другие в части внесения соответствующих изменений – при необходимости. Разрывы создаются небрежением, невыполнением каждого из трёх требований. Чтобы узнать, как на законодательном уровне создаются разрывы системы применительно к связям документации по планировке территории с иными документами градостроительного проектирования предлагается ознакомиться с аналитическими положениями, представленными в таблице 5.

Таблица 5

Сопоставление различных моделей – модели обеспечения связей и модели обеспечения разрыва связей между различными институтами градостроительного проектирования

Позиции сопоставления	Модели		Комментарии
	Модель А – максимальная	Модель Б – не максимальная	
1. Связь документов территориального планирования (генерального плана - ГП) с правилами землепользования и застройки (ПЗЗ)			
1.1. Наличие (+), отсутствие (-) положений, связывающих особенности описания правового режима использования земельных участков (градостроительных регламентов) с условиями в виде уже имеющегося наличия, либо возникновения в будущем гарантий обеспеченности соответствующих объёмов застройки им отвечающими возможностями инфраструктуры	+ (*)	- (*)	(*) См. ответы на вопросы: - 2.4 в «Азбуке градостроительного зонирования»: http://abc-urban.ru/ - 4.2 в «Азбуке территориального планирования»: http://abc-urban.ru/
1.2. Наличие (+), отсутствие (-) положений, увязывающих связь ГП и ПЗЗ посредством применения комплексного плана реализации генерального плана, определяющего, в том числе, возможность применения положений пункта 1.1	+ (*)	- (*)	(*) См. ответ на вопрос 4.1 в «Азбуке территориального планирования»: http://abc-urban.ru/
2. Связь документации по планировке территории (ДПТ) с правилами землепользования и застройки (ПЗЗ)			
2.1. Наличие (+), отсутствие (-) положений, допускающих возможность того, чтобы ДПТ не соответствовала правовым режимам (градостроительным регламентам), установленным ПЗЗ	- (*)	+ (*)	(*) См. ответ на вопрос 2.3 в данном тексте
2.2. Наличие (+), отсутствие (-) положений, допускающих мнимую возможность «одновременного утверждения» ДПТ и предлагаемых ДПТ изменений ПЗЗ	- (*)	+ (*)	(*) См. ответ на вопрос 2.3 в данном тексте
3. Связь документации по планировке территории (ДПТ) с документами территориального планирования (ДТП)			
3.1. Наличие (+), отсутствие (-) требования о том, что в документах территориального планирования должны			(*) См. ответ на вопрос 1.1.2 в «Азбуке территориального планирования»: http://abc-urban.ru/

фиксироваться границы зон планируемого размещения объектов (ЗПРО)	+ (*)	- (*)	
3.2. Наличие (+), отсутствие (-) требования о том, что юридически значимые разделы документации по планировке территории в отношении размещения объектов различного значения надлежит подготавливать в границах ЗПРО – границах, определённых документами территориального планирования	+ (*)	- (*)	(*) См. ответы на вопросы: - 2.2 в данном тексте; - 1.1.2 в «Азбуке территориального планирования»: http://abc-urban.ru/
3.3. Наличие (+), отсутствие (-) положения о том, что в документации по планировке территории не определяются границы ЗПРО, поскольку такие границы должны быть определены в документах территориального планирования	+ (*)	- (*)	(*) См. ответы на вопросы: - 2.2 в данном тексте; - 1.1.2 в «Азбуке территориального планирования»: http://abc-urban.ru/
3.4. Наличие (+), отсутствие (-) положения о том, что решения об изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд (принимаемые для размещения объектов различного значения) действуют не в границах ЗПРО (не в избыточно широких границах, определённых «про запас»), но в границах земельных участков, образуемых для размещения соответствующих объектов посредством документации по планировке территории, выполненной в границах ЗПРО, определённых документами территориального планирования	+ (*)	- (*)	(*) См. ответы на вопросы: - 2.2 в данном тексте; - 1.1.2 в «Азбуке территориального планирования»: http://abc-urban.ru/

Таблица 5 позволяет удостовериться в том, что максимальный подход предполагает выполнение всех трёх требований, указанных выше относительно связи друг с другом различных институтов градостроительного проектирования. Невыполнение какого-либо из трёх требований – это ошибка со стороны максимизации, утрата возможности обеспечения наибольшей эффективности функционирования системы. Одна ошибка, особенно исходная⁵⁸: 1) упраздняет возможность максимизации системы; 2) создаёт «плацдарм» для развёртывания новых ошибок, ещё более отдаляющих систему регулирования от возможности быть ей максимально эффективной.

Особенности того, как и почему образуются разрывы в системе регулирования применительно к институту планировки территории мы рассмотрим далее.

Вопрос (2.2) о проявлениях разрыва оптимальных связей между документацией по планировке территории и документами территориального планирования

Рассмотрим два проявления разрыва указанных связей – вопросы об ошибках:

- узаконения возможности избыточного изъятия недвижимости для государственных или муниципальных нужд;

- сужения правовых оснований для подготовки документации по планировке территории в случаях уплотнения улично-дорожной сети.

Вопрос (2.2.1) об ошибке узаконения возможности избыточного изъятия недвижимости для государственных или муниципальных нужд

Ситуацию с разрывом связей между документацией по планировке территории (ДПТ) и документами территориального планирования (ДТП) можно изучать с двух сторон:

1) со стороны «чистой логики» - как каскад ошибок перед принципом максимизации, приводящих к неоптимальному результату;

2) со стороны получаемого результата, который может быть вполне даже оптимальным для особо заинтересованных субъектов.

Рассмотрим ситуацию с обеих сторон.

Со стороны «чистой логики» анализ разрыва оптимальных связей между ДПТ и ДТП

Последовательность и результаты этого анализа определяются следующими положениями.

⁵⁸ Такой исходной ошибкой является упразднение из документов территориального планирования необходимости обозначения границ зон планируемого размещения объектов, см. об этом ответ на вопрос 1.1.2 в «Азбуке территориального планирования»: : <http://abc-urban.ru/>

1. Ошибки в отношении документов территориального планирования (ДТП), которые затем транслируются и преумножаются в документации по планировке территории (ДПТ):

- ошибка первая: упраздняются из ДТП зоны планируемого размещения объектов;

- ошибка вторая: упразднение требования о том, что юридически значимые решения при утверждении ДПТ должны приниматься в границах зон планируемого размещения объектов, predetermined документами территориального планирования.

2. Ошибки, воспринимаемые документацией по планировке территории из документов территориального планирования для создания на их основе следующих новых ошибок:

- ошибка третья: документация по планировке территории может подготавливаться применительно к исходно «неизвестной территории» - территории, не определённой юридически значимыми границами;

- ошибка четвёртая: в документацию по планировке территории включаются позиции, которые абсолютно там не нужны с точки зрения оптимальной организации процесса планировки, а именно: 1) нужны границы образуемых земельных участков, но не нужны в силу избыточности 2) границы зон планируемого размещения объектов (поскольку границы таких зон должны определяться на предшествующей стадии территориального планирования)⁵⁹.

3. Ошибка пятая - схождение в одном смысловом фокусе всех предшествующих ошибок-недоработок законодательства в отношении ДТП и ДПТ в итоговой ошибке-результате – в оправдании законом возможности избыточного-ненужного изъятия недвижимости для государственных или муниципальных нужд, а именно:

- решения об изъятии существующей недвижимости принимается не в отношении той недвижимости, которая расположена в границах образуемого посредством ДПТ для размещения планируемого объекта земельного участка (что было бы оптимально и с правовой, и с технологической, и с моральной точек зрения), но в более широких границах – в границах зон планируемого размещения объектов⁶⁰;

⁵⁹ Причины, содержание и последствия всех четырёх указанных ошибок подробно разобраны в: 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.urbanecomics.ru/node/4617>; 2) ответе на вопрос 1.1.2 в «Азбуке территориального планирования»: <http://abc-urban.ru/>

⁶⁰ См.: 1) пункт 3 статьи 56.6 ЗК РФ: «Решение об изъятии может быть принято в отношении всех или некоторых земельных участков, расположенных в границах зоны планируемого размещения объекта федерального значения, объекта регионального значения или объекта местного значения, для строительства, реконструкции которых осуществляется такое изъятие»; 2) пп. пункта 5 статьи 56.5 ЗК РФ: «В сообщении о планируемом изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд ... должны быть указаны: ... 3) границы зоны планируемого размещения объектов, в целях строительства, реконструкции которых предполагается изъятие земельных участков и (или) расположенных на таких земельных участках объектов недвижимого имущества».

- решения федеральных законов о возможности расширенного-избыточного изъятия недвижимости не в границах специально образуемых земельных участков, но в границах специально образуемых «с запасом» зон усугубляются положениями подзаконных актов, согласно которым в состав, например, линейных объектов (для размещения которых может производиться изъятие) могут включаться совсем и нелинейные объекты, обладающие определённой этажностью, процентом застройки⁶¹, при том, что порядок такого «включения» не регламентирован, то есть, может выполняться заинтересованными лицами с намеренным расширением специально создаваемых для этого зон планируемого размещения объектов.

Таким образом, рассмотрение вопроса со стороны «чистой логики» обнаруживает не только факты разрыва оптимальных связей между различными институтами градостроительного проектирования, но и технологию создания как бы правовых оснований для возможностей обеспечения имущественных интересов соответствующим образом заинтересованных лиц.

Со стороны получаемого результата анализ разрыва оптимальных связей между ДПТ и ДПП

В этом анализе необходимость отпала, поскольку предшествующий анализ вскрыл среди результатов, производимых ошибками законодательства, также и такой результат, который не может быть охарактеризован как ошибка, но, скорее, как намерение такую «ошибку» создать специально ради достижения интересов соответствующим образом заинтересованных лиц. Анализ со стороны «чистой логики» попутно показал, что конечная пятая ошибка на самом деле может рассматриваться как задание на целевое создание предшествующих ошибок – четвёртой, третьей, второй и первой ошибок. В этом отношении начало, заложенное первой «ошибкой» как правовая неопределённость (упразднение из документов территориального планирования границ зон планируемого размещения объектов), обеспечило через последующие «ошибки» достижение вполне определённого и предзаданного результата.

Очевидно, что в рассматриваемом случае не качество законодательного обеспечения системы градорегулирования было главным фактором, предопределяющим такое обеспечение.

⁶¹ См. пп. «д» пункта 15 «Положения о составе и содержании проектов планировки территории, предусматривающих размещение одного или нескольких линейных объектов», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 мая 2017 г. N 564: «Раздел 2 "Положение о размещении линейных объектов" должен содержать следующую информацию: ... д) предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, входящих в состав линейных объектов в границах зон их планируемого размещения: **предельное количество этажей и (или) предельная высота объектов капитального строительства, входящих в состав линейных объектов, в границах каждой зоны планируемого размещения таких объектов; максимальный процент застройки каждой зоны планируемого размещения объектов капитального строительства, входящих в состав линейных объектов...**».

Вопрос (2.2.2) об ошибке сужения правовых оснований для подготовки документации по планировке территории в случаях уплотнения улично-дорожной сети

Суть этой ошибки состоит в следующем.

1. Факты наличия в документах территориального планирования (ДТП) обозначений планируемых к размещению объектов являются правовым основанием для обеспечения возможности подготовки документации по планировке территории (ДПТ), призванной такое предварительно намеченное размещение довести до точного решения: нет соответствующих обозначений в ДТП – нет возможности подготавливать ДПТ⁶².

2. В силу первого положения при подготовке, например, генерального плана (ГП) должны быть предусмотрены все объекты, имеющие соответствующее значение, планируемые к размещению. И это правильно.

3. Возникает вопрос о наличии законом предусмотренного набора всех способов отображения, например, в ГП планируемых объектов местного значения, включая такие объекты в виде улиц, их частей – в случаях планирования уплотнения улично-дорожной сети в существующей застройке.

4. Существуют два вида наборов таких способов – полный набор, законом ныне не предусмотренный, и неполный набор, законом ныне предусмотренный.

5. Законом ныне не предусмотренный полный набор способов отображения в ГП планируемых к размещению объектов местного значения, применимый также и к планированию уплотнения улично-дорожной сети в сложившейся застройке – в соответствующих случаях:

1) непосредственное отображение границ зон планируемого размещения объектов линейных⁶³ и нелинейных⁶⁴;

2) опосредованное отображение границ зон планируемого размещения объектов путём указания на то, что границами таких зон в случаях планируемого уплотнения

⁶² См. часть 6 статьи 45 ГрК РФ: «Не допускается осуществлять подготовку документации по планировке территории ..., предусматривающей размещение объектов федерального значения ..., объектов регионального значения ..., объектов местного значения муниципального района ..., объектов местного значения поселения, городского округа ..., если размещение таких объектов не предусмотрено соответственно документами территориального планирования Российской Федерации ..., документами территориального планирования субъекта Российской Федерации ..., документами территориального планирования муниципального района ..., документами территориального планирования поселений, городских округов ...».

⁶³ Самый простой способ отображения юридически значимых границ таких зон: обозначаются оси прохождения линейных объектов и указываются расстояния от оси по обе стороны. Причём на этапе территориального планирования эти расстояния указываются несколько более значительными для того, чтобы на последующей этапе посредством документации по планировке территории уточнить и ось прохождения линейного объекта и границы его «коридора».

⁶⁴ Самый простой способ отображения юридически значимых границ таких зон: обозначаются координаты «центральной точки» расположения будущего планируемого нелинейного объекта, а также радиус, посредством которого фиксируется граница соответствующей зоны планируемого размещения объекта. На последующем этапе подготовки документации по планировке территории происходит определение в границах указанной зоны границ земельного участка размещения запланированного объекта.

улично-дорожной сети являются соответствующие функциональные зоны, отображённые на соответствующей карте ГП.

Второй способ является рациональным в том отношении, что он: а) даёт правовые основания для последующей подготовки ДПТ – для последующего точного нахождения путём проектирования мест расположения будущих «уплотнительных» улиц; б) не имитирует отображения будущих улиц, расположение которых на стадии подготовки ГП не может быть известным в точности – не имитирует, а значит и не дискредитирует правовое содержание ГП.

Указанный полный набор способов отображения был возможен до введения в действие № 41-ФЗ⁶⁵, после чего перестал быть возможным.

6. Законом ныне предусмотренный способ отображения в ГП планируемых к размещению объектов сводится к одному – к непосредственному отображению этих объектов⁶⁶, однако, без фиксации юридически значимых границ мест их планируемого размещения.

Это значит, что в случаях планируемого уплотнения улично-дорожной сети в сложившейся застройке необходимо фиксировать места размещения при отсутствии знания о таких местах, то есть, необходимо визуально имитировать знание таких мест. Очевидно, что имитация в юридически значимом документе есть ничто иное, как его дискредитация, в данном случае навязанная законом.

Очевидно также, что совершенствование законодательства не может состояться без упразднения ныне формально легитимного способа и возвращения узаконения ранее ошибочно упразднённого посредством № 41-ФЗ способа (см. раздел 3 настоящего текста).

Вопрос (2.3) о проявлениях разрыва оптимальных связей между документацией по планировке территории и правилами землепользования и застройки

Указанный разрыв проявляется двумя способами, поддержанными ошибочными нормами закона: 1) обеспечением мнимой необязательности соответствовать документации по планировке территории правилам землепользования и застройки; 2)

⁶⁵ 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». См. на эту тему: 1) пункт 22 главы 2 положений о территориальном планировании Генерального плана города Перми, утверждённого решением Пермской городской Думы от 17.12.2010 № 205; 2) 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>; 3) ответ на вопрос 1.1.2 в «Азбуке территориального планирования»: <http://abc-urban.ru/>

⁶⁶ Посредством № 41-ФЗ заблокирована возможность использовать границы функциональных зон как мест расположения будущих «уплотнительных» улиц без их специального отображения в ГП, см. пункт 3 части 5 статьи 23 ГрК РФ: «*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*».

обеспечением «одновременного утверждения» двух документов - документации по планировке территории и правил землепользования и застройки. Раскроем содержание этих способов⁶⁷.

О мнимой необязательности соответствовать документации по планировке территории правилам землепользования и застройки

Вопрос об особенностях связи правил землепользования и застройки с документацией по планировке территории исключительно важен для приобретения понимания реального положения дел в соотношении системы зонирования и её «выталкивающей» системы незонирования.

Смысловой стержень этого вопроса сводится к выявлению наличия/отсутствия для любой локальной территории будущего в виде предустановленных (заранее установленных) параметрических рамок допускаемых действий (градостроительных регламентов) и в зависимости от этого – к выявлению либо наличия системы правового понуждения действовать в контексте сбалансированного развития всего города, либо вопреки такому контексту – согласно псевдоправовым точечным решениям ДПТ, независимым от решений ГП и ПЗЗ.

Этот вопрос достаточно прост в его исходных логикой давно predetermined смыслах, но он искусственно превращён в сложный вопрос по причине запутывания псевдоправовыми новеллами федерального законодательства, фактически поддерживающего новеллы регионального законодательства о незонировании. Поэтому сложившиеся обстоятельства практики заставляют нас говорить о двух подходах к решению обсуждаемого вопроса – правовом зональном и псевдоправовом незональном. Для приобретения понимания и предъявления соответствующих доказательств потребуется составить таблицу 6.

⁶⁷ Далее использованы тексты ответов на вопросы 4.2 и 4.3 в «Азбуке градостроительного зонирования»: <http://abc-urban.ru/>

Таблица 6

Особенности связей между генеральным планом (ГП), правилами землепользования и застройки (ПЗЗ), документацией по планировке территории (ДПТ) в случаях использования подхода зонального и подхода незонального

Позиции (на примере территорий жилой застройки)	Подходы		Комментарии
	Зональный	Незональный ⁶⁸	
1. Наличие (+), отсутствие (-) градостроительных регламентов как предопределений будущего – рамочных пределов допускаемых действий	+	- (б)	(а) Наличие позиции определяется общими требованиями федеральных законов – ЗК РФ и ГрК РФ (см., например, ответы на вопросы 3.2, 3.3 в «Азбуке градостроительного зонирования»: http://abc-urban.ru/). (б) Отсутствие позиции определяется противоправным, противоречащим нормам ЗК РФ и ГрК РФ, установлением не одинакового для всех земельных участков в пределах территориальной зоны градостроительного регламента, но разных, индивидуальных характеристик и показателей для каждого объекта согласно существующему положению. Более подробно об этом см. ответ на вопрос 5.4 в «Азбуке градостроительного зонирования»: http://abc-urban.ru/
2. Наличие (+), отсутствие (-) связи между ГП и ПЗЗ	+	- (г)	(в) О содержании и особенностях проявления и поддержания этой связи см. ответ на вопрос 4.1. (г) Отсутствие указанной связи, то есть разрыв между ГП и ПЗЗ возникает по той причине, что ПЗЗ существует номинально - фактически не являются ПЗЗ, поскольку в них фиксируются не соотнесённые с ГП показатели относительно будущего развития территории, но отображаются (в противоречие ЗК РФ и ГрК РФ) индивидуальные характеристики и показатели для каждого объекта согласно существующему положению.
3. Наличие (+), отсутствие (-) связи между ПЗЗ и ДПТ	+	- (е)	(д) Для системы зонирования эта связь существует как необходимость. Однако её чёткость утрачена по причине принятия в 2016 и 2017 годах соответствующих законодательных новелл (см. комментарий (е)). Смысл этой связи заключается в следующем: - ДПТ подготавливается и утверждается в соответствии с градостроительными регламентами ПЗЗ, в рамочной виде определяющими показатели ДПТ как выбор некоторого конкретного решения в предустановленных рамках. В свою очередь через ПЗЗ в ДПТ транслируются решения ГП (см. ответ на вопрос 4.1 в «Азбуке градостроительного зонирования»: http://abc-urban.ru/), то есть, обеспечивается преемственная связь всех документов градостроительного проектирования; - один из вариантов внесения изменений в ПЗЗ – при необходимости: 1) подготавливаются предложения о внесении изменений в ПЗЗ (в форме предложений к ДПТ); 2) принимаются изменения ПЗЗ; 3) «доводятся» предложения до уровня соответствия формальным требованиям, предъявляемым к ДПТ, и эта документация утверждается в том числе по причине её соответствия ПЗЗ. То есть, ДПТ, противоречащая ПЗЗ, не может быть утверждена (см. ответ на вопрос 4.3 в «Азбуке градостроительного зонирования»: http://abc-urban.ru/); (е) Для системы незонирования эта связь необходимым образом отсутствует по следующим причинам. Ввиду уникальной специфики ПЗЗ фиксируют лишь существующие факты, но не содержат указаний о будущем. ДПТ – это параметризованное представление о будущем, а будущее не может быть тождественным существующему положению. Поэтому не

⁶⁸ Существование и применение данного подхода определяется следующими нормативными правовыми актами: 1) Постановлением Правительства Москвы от 28.03.2017 N 120-ПП (с изм. от 03.11.2017) "Об утверждении правил землепользования и застройки города Москвы"; 2) Федеральным законом 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».

			<p>только отсутствует связь между ПЗЗ и ДПТ, но её и быть не может – необходимость этой связи отрицается в принципе (что противоречит общей логике градорегулирования и формальным нормам права – ЗК РФ и ГрК РФ).</p> <p>Это значит, что ДПТ посредством законодательных нововведений превращена в:</p> <ul style="list-style-type: none"> - автономный документ, не зависящий ни от ПЗЗ, ни от ГП (поскольку ГП не устанавливает правового режима использования земельных участков и не обладает юридической силой, понуждающей к однозначному исполнению его решений); - инструмент точечных извне неподконтрольных индивидуально-волевых административных решений - инструмент, ранее применявшийся в виде ныне упразднённого «института предварительного согласования мест размещения объектов строительства». Разница лишь в том, что прежние «точки» расширены до размеров «точек-пятен-территорий».
4. Наличие (+), отсутствие (-) возможности не применять институт планировки территории для образования земельных участков, но применять несистемные действия в виде процедур «подготовки схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории».	- (ж)	+ (з)	<p>(ж) Для системы зонирования в принципе является недопустимой ситуация, когда могли бы производиться указанные действия несистемным образом – без применения процедур подготовки ДПТ.</p> <p>(з) Для системы незонирования специальной нормой федерального закона такая возможность предусмотрена. Последствия использования этой правовой возможности:</p> <ul style="list-style-type: none"> - «экономия времени» по причине неприменения: 1) системных инструментов организации территории, то есть, содействие утверждению беспорядка в планировочной организации территории; 2) процедур проведения публичных слушаний; - демонтаж основ федеральных законов в той части, которая определяет, что осуществлять строительство могут только лица, владеющие правами на земельные участки. В данном случае осуществлять строительство дано право лицам, которые не обладают правами на земельные участки, ещё только подлежащие образованию⁶⁹.

⁶⁹ Более подробно об этом см. текст «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)

На основании таблицы 6 можно сформулировать основные итоговые положения относительно особенностей связи правил землепользования и застройки с документацией по планировке территории.

1. Система зонирования обладает правовым потенциалом для организации рациональной, эффективно работающей связи между ПЗЗ и ДПТ. Однако, этот потенциал находится под угрозой размывания со стороны некоторых неоправданных нововведений федеральных законов (см. ниже пункт 3).

2. Есть все основания утверждать, что в системе незонирования⁷⁰ решение вопроса о связи ПЗЗ и ДПТ достигло своего апогея и ныне происходит следующим образом:

1) упраздняется связь между ПЗЗ и ДПТ, поскольку: а) ПЗЗ, в силу их уникальной специфики применительно к особому случаю⁷¹, фиксируют лишь существующие факты, но не содержат указаний о будущем; б) ДПТ – это параметризованное представление о будущем, а будущее не может быть тождественным существующему положению. Поэтому не только отсутствует связь между ПЗЗ и ДПТ, но её и быть не может – необходимость этой связи отрицается в принципе (что противоречит общей логике градорегулирования и формальным нормам права – ЗК РФ и ГрК РФ). Одновременно с упразднением связи между ПЗЗ и ДПТ упраздняется и связь ДПТ с ГП, поскольку ГП может «понуждать» к исполнению своих решений в соответствующей части только через ПЗЗ, а ПЗЗ не передаёт «импульсы» этой связи ДПТ;

2) для подготовки рациональной ДПТ технологически невозможно обойтись без связи, которая упразднена. Что делать? Ответ очевиден и прост: надо произвести замещение фактически упразднённых (по причине неадекватности и отказа от применения) документов (ГП и ПЗЗ) на некий иной документ. Поскольку это необходимо, то это и происходит: посредством эксклюзивного закона вводится как бы новый вид документа – «комплексная схема инженерного обеспечения» («как бы» - потому, что она заведомо должна быть инкорпорирована в документ территориального планирования, называемый генеральный план), схема как бы независимая, в частности, от ГП. Вновь изобретённый и ставший как бы независимым документ предназначен для внесистемного обслуживания (без юридической обязанности следовать предустановленному в ГП градостроительному контексту, который отсутствует как по причине его неустановления – предположительно, так и по причине отказа от следования ГП) иных независимых от ГП и ПЗЗ документов – ДПТ⁷²;

3) указанным способом происходит превращение ДПТ в:

⁷⁰ Область распространения этой системы пока определяется нормативными правовыми актами, указанными в сноске к таблице 6.

⁷¹ См. ответ на вопрос 5.4 в «Азбуке градостроительного зонирования»: <http://abc-urban.ru/>.

⁷² См. «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)

- автономные, не зависящие ни от ПЗЗ, ни от ГП документы;

- инструмент точечных извне неподконтрольных индивидуально-волевых административных решений - инструмент, ранее применявшийся в виде ныне упразднённого «института предварительного согласования мест размещения объектов строительства». Разница лишь в том, что прежние «точки» расширены до размеров «точек-пятен-территорий»;

4) создаётся возможность для упразднения в случаях необходимости ДПТ путём применения несистемных действий в виде процедур «подготовки схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории» - процедур, которые «экономят время» и не требуют проведения хлопотных публичных слушаний. Попутно происходит демонтаж основ федеральных законов в той части, которая определяет, что осуществлять строительство могут только лица, владеющие правами на земельные участки. В данном же случае осуществлять строительство дано право лицам, которые не обладают правами на земельные участки, которым ещё только предстоит быть подвергнутым образованию⁷³.

3. Некоторые новеллы, вводимые в федеральные законы, «работают на незонирование» - препятствуют установлению рациональной связи между ПЗЗ и ДПТ. В частности, это нормы, согласно которым ДПТ фактически допускается утверждать при отсутствии её соответствия ПЗЗ⁷⁴.

С указанными обстоятельствами связаны предложения по совершенствованию законодательства, изложенные в разделе 3 настоящего текста.

В итоге рассмотрения данного вопроса можно заключить, что создание разрыва между ПЗЗ и ДПТ является способом вернуться к «точечности» в ситуации, когда номинально как бы признан зональный подход, но на самом деле состоялось утверждение системы незонирования.

«Одновременное утверждение» двух документов как проявление разрыва оптимальных связей между документацией по планировке территории и правилами землепользования и застройки

Этот вопрос связан с законодательной новеллой, согласно которой в соответствующих случаях *«вносимые в правила землепользования и застройки изменения и документация по планировке территории утверждаются одновременно»*⁷⁵. Что это значит?

⁷³ См. предшествующую сноску.

⁷⁴ Речь идёт о связке двух норм ГрК РФ: 1) части 10 статьи 45 и 2) части 13.1 статьи 46. См: 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>

⁷⁵ Эта новелла содержится в статье 7.2 Федерального закона "О статусе столицы Российской Федерации" в редакции Федерального закона № 141-ФЗ от 1 июля 2017 года «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». В

Поскольку речь идёт о двух разных документах, то и решений должно быть два, а если два, то не может не быть последовательности, то есть сначала одно решение, затем другое. Значит, не может быть одновременности, значит, приведённая норма является ошибочной в указанном отношении.

Какая последовательность должна быть? Поскольку посредством градостроительных регламентов в составе ПЗЗ утверждается правовой режим использования земельных участков, расположенных в соответствующих территориальных зонах, а противоречия такому режиму недопустимы, то первыми должны утверждаться изменения ПЗЗ, а затем – документация по планировке территории (ДПТ). Далее, для полноты понимания ситуации должны быть приведены следующие положения.

Предметом утверждения ДПТ является ряд положений (красные линии, характеристики планируемого развития территории, очерёдность такого развития, границы образуемых земельных участков и т.д.⁷⁶), в состав которых не входят, не могут и не должны входить конкретные параметры конкретных объектов на конкретных земельных участках, а в случае наличия соответствующих отображений такие параметры не могут выходить за пределы, определённых градостроительными регламентами в составе ПЗЗ.

Факт утверждения ДПТ не является препятствием для совершения сделок купли-продажи земельных участков, или передачи их в аренду. Правообладатель земельного участка не обязан следовать ДПТ в части возможного наличия в ней конкретных параметров конкретного объекта на конкретном земельном участке, но обязан следовать градостроительным регламентам в составе ПЗЗ. Поэтому реальный облик застройки территории может отличаться от того облика, который был «нарисован» в иллюстративной, обосновывающей части ДПТ.

В отношении визуально-образных решений будущей застройки утверждённая ДПТ и утверждённые изменения ПЗЗ не могут быть тождественными, поскольку ДПТ, утверждая общие параметры застройки в рамках градостроительных регламентов, может демонстрировать лишь один, или несколько из многих возможных вариантов решений, допускаемых согласно градостроительным регламентам ПЗЗ.

*случае, если подготовленной для реализации решения о реновации документацией по планировке территории предусматривается размещение объектов капитального строительства, виды разрешенного использования которых и (или) параметры которых не соответствуют видам разрешенного использования объектов капитального строительства и (или) предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным правилами землепользования и застройки, и (или) если виды разрешенного использования земельных участков, на которых планируется размещение указанных объектов, не соответствуют видам разрешенного использования земельных участков, установленным правилами землепользования и застройки, **одновременно с подготовкой документации по планировке территории осуществляется подготовка изменений, вносимых в правила землепользования и застройки. В этом случае принятие в соответствии со статьей 33 Градостроительного кодекса Российской Федерации решения о подготовке проекта о внесении изменений в правила землепользования и застройки не требуется. При этом вносимые в правила землепользования и застройки изменения и документация по планировке территории утверждаются одновременно.***

⁷⁶ См. часть 3 статьи 42, часть 6 статьи 43 ГрК РФ.

Последнее означает, что если в процессе подготовки ДПТ соответствующие предложения из этой документации механистически переводятся в предложения по изменению ПЗЗ, то следствием будет ситуация при которой ПЗЗ будут противоречить и сути градостроительного зонирования, и формальным требованиям, зафиксированным в ЗК РФ, согласно которым градостроительный регламент должен быть единым (одинаковым) для всех земельных участков в составе соответствующих территориальных зон⁷⁷.

Указанное требование, однако, не является призывом к тотальной и омертвляющей унификации. Напротив, оно даёт основание, используя которое и оттолкнувшись от которого можно и должно достигать приемлемой степени разнообразия, предопределяемого в рамках градостроительных регламентов. В этом месте возникает малознакомая для российской практики тема профессионального искусства установления градостроительных регламентов⁷⁸.

Вопрос (2.4) о системном устройстве территории и конструировании понятия «планировочная структура»⁷⁹

Структура – это видимое проявление закона упорядочения частей, образующих нечто целое. Знание закона ведёт к пониманию того, что им предопределено – структуры. Предпринятое в данном тексте осмысление того, что есть «планировочная структура» обусловлено, во-первых, отсутствием юридического определения этого понятия и во-вторых, утверждением в апреле 2017 года приказа Минстроя России об элементах планировочной структуры⁸⁰.

Структура любого территориального образования являет себя различными сторонами – морфологической, функциональной, социальной, административной и т.д., в зависимости от точки зрения и целей планируемого воздействия на такое образование.

⁷⁷ Пункт 2 статьи 85 ЗК РФ: «Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент».

⁷⁸ См. ответ на вопрос 3.3 в «Азбуке градостроительного зонирования»: <http://abc-urban.ru/>.

⁷⁹ При написании данного текста использовался текст, размещённый на сайте: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_structure

⁸⁰ Приказ Минстроя России от 25.04.2017 N 738/пр "Об утверждении видов элементов планировочной структуры". Этим Приказом, принятом в соответствии с пунктом 35 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации («элемент планировочной структуры - часть территории поселения, городского округа или межселенной территории муниципального района (квартал, микрорайон, район и иные подобные элементы). Виды элементов планировочной структуры устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти»), утверждены следующие виды элементов планировочной структуры:

1) район;

2) микрорайон;

3) квартал;

4) территория общего пользования, за исключением элементов планировочной структуры, указанных в пункте 8;

5) территория садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан;

6) территория транспортно-пересадочного узла;

7) территория, занятая линейным объектом и (или) предназначенная для размещения линейного объекта, за исключением элементов планировочной структуры, указанных в пункте 8;

8) улично-дорожная сеть.

Если речь идёт лишь об одном из нескольких проявлений всегда многоаспектной структуры сложного объекта, то первоначально должен быть предъявлен признак отделения друг от друга разных частей, предположительно образующих некую целостность со стороны именно этого признака. Поэтому в отношении города, иной урбанизированной территории как бы сам собой выстраивается для последовательного решения следующий ряд задач: 1) определение понятия «планировочная структура» на основе признака «планировочности» - признака, дающего возможность понять отличие данного вида структуры от иных видов структур; 2) определения иных видов структур, помимо планировочной структуры; 3) построение логической схемы встраивания процесса формирования планировочной структуры в процесс подготовки различных документов градостроительного проектирования; 4) с позиции приобретённого понимания уяснение последствий воздействия на законодательство и практику, в том числе на практику градостроительного проектирования ошибок упомянутого приказа Минстроя России.

Вопрос (2.4.1) о логической реконструкции содержания понятия «планировочная структура» и его правовом определении

В российском законодательстве существует понятие «планировочная структура», но отсутствует его определение. Почему? Предположительно такая странная ситуация возникла потому, что признак «планировочности» ошибочно, но устойчиво воспринимается как смесь многого, а смеси не поддаются правовым определениям без их предварительного очищения. Попытаемся логическим путём такое очищение произвести – сконструировать юридическое определение понятия «планировочная структура».

Начнём наше логическое конструирование, оттолкнувшись от наипростейшего утверждения: планировочная структура потому является «планировочной», что она отображается на плане. Далее, подчиняясь понуждающей нас логике, придётся утверждать следующее, развёртывая каждое положение из предыдущих.

План – это ничто иное, как юридически значимый документ.

Структура может быть явлена в юридически значимом документе никак иначе, как только юридически значимыми границами.

Юридически значимые границы – это логически необходимый и потому неизбежный для применения на практике правовой инструмент отделения одного от другого – для однозначного (то есть, непротиворечивого) отграничения области распространения принадлежащего одному субъекту права владения некоторой частью территории от аналогичного права другого субъекта в отношении иной части территории⁸¹.

⁸¹ Пока ограничимся сказанным. Но уже здесь ясно, что для дальнейшего осмысления (которое надлежит предъявить в последующих разделах данного текста) будет важно не упустить из виду три аспекта: а) отделение частного от публичного; б) сочетание уже существующего и ещё отсутствующего будущего (план – это не только юридический документ, значимый для текущего периода времени, это одновременно и документ, обращённый в будущее, - утверждающий некие правовые факты, ныне не существующие физически, но должны стать таковыми в будущем в результате выполнения некоторых обязательств); в) масштаб предъявления различных документов.

В силу сказанного исходным видом юридически значимых границ в юридически значимом документе (плане) должны быть «границы земельных участков» и, соответственно, первым видом элементов планировочной структуры (далее также - ЭПС) должен быть земельный участок, которому невозможно не быть первым видом ЭПС.

Получается, что уже в этом месте наших изысканий получены два значимых несубъективных результата: а) признак «планировочности» - это признак, указывающий на то, что особый вид структуры, называемой «планировочная структура», формируется на исходном основании, которым является отображение на плане границ прав владения земельными участками; б) исходным видом ЭПС является земельный участок. Теперь можно двигаться дальше, продолжая доверять логике и развёртывая из уже полученных результатов последующие положения.

Любая граница прав владения частью территории (земельным участком) всегда является «границей между» - между одной частью и другой частью территории. Это значит, что любая граница всегда имеет два проявления, всегда предъявлена не одной, но двумя границами – границей, обращённой вовнутрь одной части, и границей, обращённой во вне иной сопряжённой части. Из этого проистекает важное методическое и практическое следствие, а именно: а) имеется возможность исчерпывающим образом описать все виды внешних границ земельных участков нелинейных; б) такое описание даёт возможность выявить все виды частей территории – все виды ЭПС.

Каждый вид ЭПС имеет свои особые границы, свой особый набор потенциально возможных границ, отвечающих признаку планировочности - признаку отделения прав владения частью территории одного субъекта от аналогичных прав другого субъекта в отношении другой части территории. Это значит, что каждый новый вид ЭПС может возникнуть только в результате возникновения особого сочетания видов границ. Каждый вид ЭПС – это особое качество, а особое качество не может возникнуть в результате механистического суммирования прежних качеств – без возникновения новых видов сочетаний границ.

Поэтому методической и смысловой ошибкой является нередко производимое (как правило, без должной рефлексии - неосознанно) замещение признака планировочного деления иными признаками, например, признаком административного деления, признаком функционального деления, то есть, ошибкой является неартикулированное смешение различных видов структур. Поэтому методически верное правило состоит в том, что планировочная структура может использоваться как подоснова для отображения на ней иных видов структур, но не для механистического внедрения в нее замещений из других видов структур. Это положение будет проиллюстрировано далее на примере непланировочного образования, называемого «районом», - образования, выделяемого либо по признаку административного деления, либо по признаку функционального деления, либо по сочетанию этих непланировочных признаков.

Если воспользоваться указанной выше возможностью, то должна возникнуть таблица (см. в приложении таблицу П1), где через описание исчерпывающего перечня видов внешних границ земельных участков нелинейных как бы сам собой возникнет

исчерпывающий перечень видов ЭПС. Зафиксируем предъявленные в таблице П1 результаты выполненных таких изысканий и дадим к ним комментарии.

Первый результат конструирования исчерпывающего перечня видов ЭПС. С самого начала необходимо указать на то, что полученные результаты не являются субъективными, но имеют объективный характер. Это значит, что планировочная структура - это не проявление мнений, основанных на предпочтениях, но отражение реально существующего явления, которое необходимо должно быть воспроизведено адекватным образом.

Второй результат конструирования исчерпывающего перечня видов ЭПС. Для упрощения восприятия приведём из таблицы П1 полученный с её помощью исчерпывающий перечень видов ЭПС.

Исчерпывающий перечень видов простых, несоставных ЭПС (не включающих в себя иные виды ЭПС):

1. Земельный участок (ЗУ) нелинейный.
2. Земельный участок линейный (либо последовательный ряд таких ЗУ в границах «линейного коридора»), в том числе:
 - 2.1. ЗУ линейный в виде улицы, дороги – территории общего пользования (ТОП) как улично-дорожной сети (УДС).
 - 2.2. ЗУ линейный для прокладки линейных объектов инженерной инфраструктуры вне УДС.
 - 2.3. ЗУ линейный для общей внутренней дороги садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан.

Исчерпывающий перечень видов составных ЭПС (включающих в себя иные виды ЭПС):

3. Квартал, в том числе:
 - 3.1. Квартал замкнутый УДС – часть территории, включающая в себя упорядоченную (относительно УДС) совокупность земельных участков нелинейных, обрамлённых границами в виде красных линий УДС.
 - 3.2. Квартал не замкнутый УДС – часть территории, включающая в себя упорядоченную совокупность земельных участков нелинейных, обрамлённых: а) частично красными линиями УДС; б) частично границами ЗУ линейных (для инженерной инфраструктуры); в) частично либо красными линиями озеленённой территории общего пользования - ТОП (сквера, парка, набережной), либо границами земель лесного фонда, либо земель сельскохозяйственного назначения, либо особо охраняемых природных территорий (ООПТ).

3.3. Квартал недооформленный (квартал в виде микрорайона многоквартирных домов - МКД) – часть территории, включающая в себя неориентированную на УДС, неупорядоченную относительно УДС совокупность земельных участков МКД, а также неразделённых земель, подлежащих разделению на земельные участки существующих МКД, обрамлённых: а) частично, или полностью красными линиями УДС; б) частично границами ЗУ линейных (для инженерной инфраструктуры); в) частично либо красными линиями озеленённых ТОП, либо границами земель лесного фонда, либо земель сельскохозяйственного назначения, либо ООПТ (наличие границ б) и в) – в случаях отсутствия полного обрамления этой части территории красными линиями УДС).

4. Территория садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан.

5. Территории, земли (не разделённые, или разделённые на земельные участки):

5.1. Озеленённая территория общего пользования - ТОП (не УДС), ООПТ;

5.2. Земли лесного фонда, земли сельскохозяйственного назначения.

Третий результат конструирования исчерпывающего перечня видов ЭПС. Выяснилось, что составление (посредством описания видов внешних границ ЗУ) исчерпывающего перечня видов ЭПС невозможно осуществить без попутного» предъявления смысловых определений составных ЭПС (что и было сделано в таблице П1 в отношении кварталов).

Четвёртый результат конструирования исчерпывающего перечня видов ЭПС. С неизбежностью возникает задача сопоставить воспроизведённый из таблицы П1 исчерпывающий перечень объективно существующих видов ЭПС с перечнем видов ЭПС, предложенным в приказе Минстроя России от 25.04.2017 N 738/пр. Такое сопоставление лучше всего предъявить в виде таблицы П2 (см. в приложении к данному тексту). Анализ этой таблицы обнаруживает три группы видов ЭПС.

Первая группа видов ЭПС одновременно представлена как в аналитической таблице П1, так и в приказе Минстроя России от 25.04.2017 N 738/пр. Это: ЗУ линейный в виде улицы, дороги – территории общего пользования (ТОП) как улично-дорожной сети (УДС); ЗУ линейный для прокладки линейных объектов инженерной инфраструктуры вне УДС; квартал (однако, в приказе N 738/пр не даётся различения между видами кварталов, кроме того в таблице П1 микрорайон представлен как квартал недооформленный, а в приказе N 738/пр микрорайон представлен как самостоятельный вид ЭПС, отличный от квартала. Подробнее об этом – см. ниже); территория садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан; территория общего пользования, за исключением УДС.

Вторая группа видов ЭПС представлена в таблице П1, но не представлена в приказе Минстроя России от 25.04.2017 N 738/пр. Это: ЗУ нелинейный; ЗУ линейный для общей внутренней дороги садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан; земли лесного фонда, земли сельскохозяйственного назначения.

Третья группа видов ЭПС не представлена в таблице П1, но представлена в приказе Министра России от 25.04.2017 N 738/пр. Это: район и территория транспортно-пересадочного узла.

Дадим краткие комментарии к результатам проведённого сопоставления:

1) невозможно адекватным образом создавать типологию элементов в составе какой-либо структуры, исходно не определив признак отграничения этой структуры от иных видов структур (в данном случае, не определив признак планировочности - см. выше). Отсутствие такого признака – это брешь для её заполнения качественно разнородными элементами, то есть для совершения ошибок;

2) в силу первого положения, а также иных причин в приказе Министра России от 25.04.2017 N 738/пр допущены следующие основные ошибки:

а) перечень видов ЭПС ошибочно начинается не с начала (не из первоисточника, порождающего все последующие элементы планировочной структуры), но с конца – с верхнего уровня таких образований, которые собирают внутри себя элементарные образования, но сами не порождают нового качества планировочности (район, микрорайон), то есть фактически не являются видами ЭПС, но проявлениями иного вида структур – структуры административно-управленческой и, или структуры функционально-обслуживающей;

б) ошибочно исключён из состава видов ЭПС один из самых главных видов, который исходно предопределяет многое последующее, - «ЗУ нелинейный»⁸²;

в) ошибочно включена в состав видов ЭПС «территория транспортно-пересадочного узла», поскольку такого рода территория (как и территория района и микрорайона, объемлющего кварталы) не порождает нового планировочного качества.

Возникновение каких последствий неизбежно обеспечат указанные ошибки? Предлагается ответить на этот закономерный вопрос после обсуждения подходов к сопряжению-интерграции планировочной структуры с иными видами структур ради воздействия на развитие городов и иных урбанизированных территорий.

Пятый результат конструирования исчерпывающего перечня видов ЭПС. Проведённый анализ даёт нам все необходимые содержательные основания для того, чтобы перейти к описанию формально-правового определения понятия «планировочная

⁸² Предположительно можно высказать причины того, почему совершена указанная фундаментальная ошибка. При затянувшейся на долгие годы подготовке проекта федерального закона, который в итоге был принят в виде Федерального закона от 3 июля 2016 г. N 373-ФЗ, ошибочно предлагалось планировочную структуру закреплять в генеральных планах (подробно об этом см: http://www.urbanomics.ru/sites/default/files/4020_import.pdf , а также о качестве самого N 373-ФЗ см: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_123). Очевидно, что масштаб генерального плана не позволяет оперировать границами земельных участков. Видимо, по инерции сохранения неосуществлённых технологических намерений оказался «выплеснутым с водой ребёнок» - были упразднены из состава видов ЭПС «земельные участки нелинейные», которые определяют правовой фундамент того, что называется «планировочной структурой». Этот пример показателен в том смысле, что порой не содержательные и правовые аргументы определяют процесс подготовки законодательных актов в сфере градорегулирования, но аргументы сугубо технологические, далеко не всегда согласующиеся с аргументами логики и права.

структура». Но упредить такое определение следует, ответив на вопрос: планировочная структура чего? Поскольку мы рассматриваем все возможные проявления планировочной структуры (как в части всех возможных видов границ, так и в части всех возможных видов ЭПС), то ответ должен быть таким: планировочная структура любой территории.

Итак, возникает следующее определение: *«планировочная структура территории – это структура, явленная зарегистрированными и подлежащими регистрации в соответствии с законодательством границами прав владения различных субъектов различными частями территории, которые представлены, могут быть представлены следующими элементами планировочной структуры существующими, а также теми, которые планируется создать в будущем согласно утверждённым документам градостроительного проектирования: ...»* (далее может следовать, либо может быть представлен отдельно исчерпывающий перечень ЭПС, определённый в таблице П1).

Данное определение критически важно, но оно ещё «не закрывает тему», поскольку пока не дан ответ на вопрос: как же должна образовываться, формироваться не только частная-частичная планировочная структура, но комплексная, многоаспектная структура конкретной территории, например городского округа? Здесь мы переходим ко второму обещанному подразделу.

Вопрос (2.4.2) об определении иных видов структур, помимо планировочной структуры

Факт ошибочного появления в упомянутом приказе Минстроя России от 25.04.2017 N 738/пр элементов планировочной структуры (ЭПС) сверх объективно существующего исчерпывающего перечня таких элементов заставляет предположить, что произошли замещения – включения под видом ЭПС элементов (частей территории), принадлежащих иным видам структур. Каких? Это предстоит нам выяснить.

Установлено, что границы ЭПС определяются границами владения соответствующими частями территории. Владения не существует без использования: владеют для использования, а используют по праву владения. Поэтому планировочность всегда функциональна. Но планировочность не тождественна функциональности. Функциональность имеет разные уровни и разные проявления. Будем разбираться.

Первичные, несоставные ЭПС (земельные участки - ЗУ) функциональны – предназначены для какого-то использования. Это первый уровень функциональности. На первом уровне не возникает нового особого вида границ и, соответственно, не возникает нового вида структуры, определяемой функциональностью.

Второй уровень функциональности – объединение первичных, несоставных ЭПС в территориальные группы, образования, зоны по двум признакам: 1) по признаку функциональной однородности и 2) по признаку принадлежности к соответствующим зонам инфраструктурного обслуживания-обеспечения. На втором уровне функциональности возникают новые виды границ и, соответственно, возникают новые виды структур. Посмотрим, почему и как это происходит.

Объединение земельных участков (первичных, несоставных ЭПС) в территориальные группы, образования, зоны по признаку функциональной однородности

Такое объединение необходимо, а потому и должно осуществляться при градостроительном проектировании по очевидным причинам, а именно, потому, что объединение родственных функций: 1) повышает эффективность использования территории, обеспечивает гарантии безопасности и комфортность проживания, пребывания на территории; 2) блокирует локальные «войны функций» - создаёт условия для недопущения ущерба друг другу объектам недвижимости, смежно расположенным.

При таком объединении возникают новые виды границ – границ, кратных земельным участкам нелинейным, то есть границ, которые могут проходить внутри кварталов. Указанные новые виды границ порождают новый вид структуры – функционально-зональной. При градостроительном проектировании функционально-зональная структура в силу её специфики определяется посредством двухэтапного процесса: 1) посредством установления границ и параметров функциональных зон в генеральных планах (устанавливающих балансы между объёмами застройки и им соответствующим возможностям инфраструктуры⁸³) и 2) посредством установления границ территориальных зон в правилах землепользования и застройки – установления вместе с градостроительными регламентами, определяющими правовой режим текущего и будущего использования недвижимости⁸⁴.

Объединение земельных участков (первичных, несоставных ЭПС) в территориальные группы, образования по признаку принадлежности к соответствующим зонам распространения инфраструктурного обслуживания-обеспечения

Существуют, по меньшей мере, три причины для объединения земельных участков (ЗУ) в некие относительно целостные территориальные образования, в результате чего образуются соответствующие виды структур:

1) объединение для обеспечения удобного физического доступа к каждому ЗУ – образование квартала как одного из базовых видов ЭПС, наиболее оптимально организованных;

2) объединение для упорядочения и бесконфликтного использования земельных участков – образование функциональных зон и территориальных зон как элементов функционально-зональной структуры;

3) объединение для рациональной организации системы инфраструктурного обслуживания-обеспечения – образование различных зон обслуживания-обеспечения, формируемых вокруг объектов различных видов инфраструктур (социальной,

⁸³ 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.urbanecomics.ru/node/5116>

⁸⁴ См. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Азбука землепользования и застройки. М.: Институт экономики города, 2010.

транспортной, инженерно-технической), как элементов функционально-обслуживающей структуры.

Последний вид структуры потому возникает, что возникают новые (по отношению к ранее рассмотренным) виды границ – границы зон обслуживания-обеспечения. Эти границы, как правило, совпадают с границами несоставных ЭПС, могут совпадать, либо не совпадать с границами составных ЭПС (то есть, могут пересекать границы кварталов).

Особенности функционально-обслуживающей структуры:

1) границы зон обслуживания-обеспечения различных видов объектов инфраструктуры, как правило, не тождественны друг другу. Поэтому возникает множественность таких границ вокруг соответствующих составных ЭПС – кварталов, групп кварталов;

2) границы зон обслуживания-обеспечения могут иметь возрастающие иерархические уровни – сообразно возрастанию величины обслуживаемой территории и, соответственно, возрастанию величины объектов инфраструктуры, предоставляющих соответствующий объём обслуживания-обеспечения;

3) как правило, со стороны удобства управления существует стремление обрамлять общим контуром различные границы зон обслуживания-обеспечения различных видов инфраструктурных объектов. Когда такое обрамление происходит, возникает новый вид границ и, соответственно, новый элемент нового вида структуры (административно-управленческой структуры), возникает, например, район как совпадение границ элемента функционально-зональной структуры с границами элемента административно-управленческой структуры.

Теперь можно дать ответ на вопрос, к какому виду структур принадлежит микрорайон (явленный как группа кварталов) и район (как совокупность микрорайонов – групп кварталов). Очевидно, что эти территориальные образования: 1) не являются элементами планировочной структуры (поскольку их образование не определяется новыми самостоятельными видами границ владения частями территорий); 2) могут быть элементами: а) функционально-зональной структуры (если их границы совпадают с границами функциональных зон генерального плана и, или территориальных зон правил землепользования и застройки); б) функционально-обслуживающей структуры (если их границы совпадают с границами зон обслуживания соответствующих видов инфраструктурных объектов); в) административно-управленческой структуры (если их границы совпадают с границами ответственности соответствующих административных органов); г) сразу нескольких структур - функционально-зональной структуры, функционально-обслуживающей структуры, административно-управленческой структуры.

Остаётся понять, к элементу какого вида структур следует отнести транспортно-пересадочный узел - ТПУ⁸⁵. Выше было доказано, что ТПУ не является элементом

⁸⁵ Согласно приказу Минстроя России от 25.04.2017 N 738/пр ТПУ причислены к элементам планировочной структуры.

планировочной структуры, поскольку ТПУ не порождает нового сочетания границ, выделяемых по признаку владения частями территорий. Тогда элементом какой структуры является ТПУ? Напрашивается ответ – транспортной. Предположим, что так, но пока не будем на этом настаивать, вернёмся к этому, казалось бы, очевидному варианту ответа чуть позже. Начнём с другого – с определения ТПУ⁸⁶. Анализ определения ТПУ приводит к следующим выводам:

1) ТПУ однозначным образом отождествляется с объектом (совокупностью объектов) транспортной инфраструктуры;

2) ТПУ как объекты транспортной инфраструктуры однозначным образом отождествляются с «объектами транспорта», указанными в пункте 2 статьи 49 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), - с теми объектами, в целях создания которых допускается изъятие любой недвижимости (включая многоквартирные дома) для государственных или муниципальных нужд;

3) Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее - ГрК РФ) не содержит определения того, как должны определяться границы ТПУ, но в ЗК РФ содержится норма, согласно которой решения об изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд принимается на основании утверждённых документов территориального планирования и проектов планировки территории⁸⁷.

Таким образом, мы обнаружили новый вид границ (по отношению к ранее выявленным) – распространяемые на соответствующие территории границы прав публичной власти принимать решения об изъятии для государственных или муниципальных нужд расположенных внутри таких границ объектов недвижимости. Ранее было доказано, что особый вид границ, или особый вид сочетания границ свидетельствует о наличии особого вида структуры. Назовём её «структурой границ планируемого строительства на месте изъятной и снесённой недвижимости». Очевидно, что состав этой вновь выявленной структуры не может быть ограничен только ТПУ – должен быть дополнен следующими элементами:

- линейными объектами, в том числе в виде расширяемых и вновь создаваемых частей улично-дорожной сети;

⁸⁶ Пункт 25 статьи 1 ГрК РФ: «транспортно-пересадочный узел - комплекс объектов недвижимого имущества, включающий в себя земельный участок либо несколько земельных участков с расположенными на них, над или под ними объектами транспортной инфраструктуры, а также другими объектами, предназначенными для обеспечения безопасного и комфортного обслуживания пассажиров в местах их пересадок с одного вида транспорта на другой».

⁸⁷ Пункт 1 статьи 56.3 ЗК РФ: «Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целях строительства, реконструкции объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения допускается, если указанные объекты предусмотрены утвержденными документами территориального планирования и утвержденными проектами планировки территории».

- частями территорий, в отношении которых принято решение о комплексном развитии и где допускается принимать решения об изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территории⁸⁸;

- частями территорий расположения многоквартирных домов, где осуществляется программа реновации, поскольку применительно к таким территориям может быть утверждена документация по планировке территории, предусмотренной для комплексного и устойчивого развития, - территории, где допускается изъятие недвижимости (включая многоквартирные дома) «для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территории»⁸⁹.

В отношении ТПУ итоги анализа таковы: 1) ТПУ не являются элементами планировочной структуры (поскольку с позиции «планировочности» ТПУ не образуют новых видов границ, новых видов сочетания границ владения недвижимостью); 2) ТПУ - это элементы особой структуры - «структуры границ планируемого строительства на месте изъятых и снесённой недвижимости»; 3) если заявлять ТПУ элементом указанной структуры, то она должна быть представлена полным перечнем соответствующих элементов, помимо ТПУ; 4) в силу особенностей технологии градостроительного проектирования ТПУ образуются посредством координации процесса формирования различных видов структур: «структуры границ планируемого строительства на месте изъятых и снесённой недвижимости»; планировочной структуры, функциональной структуры, иных видов структур.

Мы подошли к тому месту в наших изысканиях, где с логической неизбежностью возникает новая задача: предъявить полный перечень видов структур, с которыми приходится иметь дело при градостроительном проектировании. Здесь надо подчеркнуть ещё раз, что мы имеем дело с проявлениями структур в виде границ – со структурами границ. Опираясь на это положение, представим полный откорректированный по названиям и по составу перечень структур, границы территориальных частей которых отображаются в документах градостроительного проектирования:

1. Планировочная структура – структура границ планировочных (перечень таких границ и элементов планировочной структуры представлены в табл. П1)

2. Функциональная структура – структура границ функциональных зон (в генеральных планах отображаемая):

⁸⁸ Согласно пункту 2 статьи 56.12 ЗК РФ, введенной № 373-ФЗ, может быть произведено изъятие земельных участков в пределах территории комплексного развития на основании утвержденной документации по планировке территории, которая согласно иной новелле № 373-ФЗ утверждается без предварительного проведения публичных слушаний: «Решение об изъятии земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества для муниципальных нужд в целях комплексного развития территории принимается органом местного самоуправления, принявшим решение о комплексном развитии такой территории по инициативе органа местного самоуправления. Основаниями для принятия указанного решения являются утвержденные проект планировки территории и проект межевания территории».

⁸⁹ Норма статьи 7.2 Закона «О статусе столицы РФ», введенной посредством № 141-ФЗ: «Для реализации решений о реновации документация по планировке территории может быть утверждена ... в отношении территории, в границах которой в соответствии с правилами землепользования и застройки города Москвы ... предусматривается осуществление деятельности по ее комплексному и устойчивому развитию...».

2.1. Структура границ функциональных зон в виде зон различного назначения

2.2. Структура границ функциональных зон в виде зон распространения инфраструктурного обслуживания-обеспечения – социального, транспортного, инженерно-технического, а также расположения соответствующих инфраструктурных объектов

3. Регламентная структура – структура границ правовых режимов в виде границ территориальных зон как зон действия градостроительных регламентов (в правилах землепользования и застройки отображаемая)

4. Административная структура – структура границ административных-управленческих

5. Планирования изъятий структура - структура границ планируемого строительства на месте изъятых и снесённой недвижимости.

6. Иные структуры – структуры границ иных видов (как границ проявления структур демографической, социальной, производственной и проч. – границ отображаемых, как правило, в материалах по обоснованию проектов документов градостроительного проектирования).

Необходимо отметить, что есть структуры двух видов: 1) структуры, отображение которых возможно в одном документе, нормативном правовом акте; (2) структуры, для которых такое «одноразовое отображение» невозможно, поскольку их формирование происходит последовательно – посредством подготовки и реализации решений в цепочках документов, нормативных правовых актов. К последнему виду структур относится планировочная структура.

Вопросы о технологиях координации различных видов структур в процессе градостроительного проектирования выходят за тематические пределы рассмотрения в данном тексте. Но вопрос о встроенности процесса формирования планировочной структуры в процесс подготовки документов градостроительного проектирования мы обязаны рассмотреть на уровне логической схемы.

Вопрос (2.4.3) о логической схеме встраивания процесса формирования планировочной структуры в процесс подготовки цепочки документов градостроительного проектирования

Почему здесь возникает необходимость говорить о цепочке документов градостроительного проектирования? Потому, что речь должна идти о процессе, началом которого является планирование, а концом – реализация как завершённое физическое воплощение того, что было когда-то запланировано. Невозможно отождествлять планирование и реализацию, между тем и другим необходимым образом существует временная дистанция, заполняемая этапами – различными преемственно связанными в виде цепочки документами. Такая логическая схема в виде цепочки документов представлена в приложении – в таблице ПЗ. Её главное назначение состоит в том, чтобы

показать арсенал правовых средств воздействия на размерности пространственных единиц города, иных урбанизированных образований, - правовых средств, которые ещё не все применяются, но могут и должны применяться при обеспечении взаимосвязанности различных видов документов градостроительного проектирования. Зафиксируем основные положения этой схемы.

1. Планировочная структура (ПС) всегда исходно существует как некоторая физическая и правовая данность в виде границ владения различными частями территории различными субъектами, в том числе в виде границ, зарегистрированных в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН).

2. Наряду с существованием ПС в виде физическом и в завершённом правовом виде (по факту состоявшейся фиксации границ ЭПС в ЕГРН) существует также и «ПС будущего» в предваряющем правовом виде – в виде решений документов градостроительного проектирования, которые предваряют цепочку последующих решений в последующих документах вплоть до момента окончательной регистрации вновь созданных, изменённых согласно этим документам границ ЭПС в ЕГРН.

3. Если ограничиться вопросами формирования размерности улично-дорожной сети (УДС) и, соответственно, сети кварталов, а также в них расположенных земельных участков, то рационально организованный процесс подготовки цепочки указанных предваряющих решений, будет выглядеть следующим образом:

1) генеральный план:

а) определение балансов между планируемыми объёмами застройки и этим объёмам отвечающим возможностями планируемой инфраструктуры – социальной, транспортной, инженерно-технической;

б) определение границ «коридоров» магистральных частей УДС, в том числе установление границ, в пределах которых в последующем (на основании документации по планировке территории) могут приниматься решения об изъятии объектов недвижимости;

в) определение показателей плотности УДС, в том числе посредством определения предельных размеров кварталов применительно к различным функциональным зонам;

г) параметрическая классификация типов улиц, соотнесённая со спецификой территории;

2) правила землепользования и застройки (ПЗЗ) – доведение рекомендательных указаний ГП до статуса юридически значимых параметров, в том числе:

а) определение правового режима использования земельных участков - градостроительных регламентов для соответствующих территориальных зон (подготавливаются с учётом пункта 1а);

б) определение предельных размеров кварталов, а также предельных размеров земельных участков применительно к различным территориальным зонам (подготавливаются с учётом пунктов 1а, 1в);

3) нормативы градостроительного проектирования (НГП) – доведение рекомендательных указаний ГП относительно инфраструктуры до уровня обязательств в соответствующих случаях, в том числе:

а) установление требований к размерности элементов конкретных улиц (с учётом параметрической классификации типов улиц в ГП - согласно пункту 1г);

б) подготовка в качестве приложения к НГП стандартов благоустройства улиц (с учётом требований пункта 3а);

4) план реализации ГП – установление приоритетов в процессе обеспеченного финансированием создания и благоустройства УДС;

5) документация по планировке территории – реализация решений, выполнение требований предшествующих документов (ГП, ПЗЗ, НГП), в том числе путём:

а) установления красных линий – границ УДС, границ транспортно-пересадочных узлов (ТПУ) – границ, на основании которых могут приниматься решения об изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд;

б) образования границ земельных участков (наличие которых в ДПТ служит основанием для подготовки межевых планов, которые в свою очередь являются основанием для учёта ЗУ и регистрации прав на них в ЕГРН);

б) планировки конкретных улиц, выполняемой параллельно с подготовкой проектов благоустройства и проектной документации применительно к соответствующим улицам.

Рассмотренная схема доказывает, что невозможно каким-либо одним документом обеспечить формирование планировочной структуры, для этого требуется стабильное функционирование системы градорегулирования как постоянно осуществляемой координации решений, вырабатываемых в различных документах.

Вопрос (2.4.4) о последствиях воздействия на законодательство и практику ошибок приказа Минстроя России от 25.04.2017 N 738/пр "Об утверждении видов элементов планировочной структуры"

Указанные последствия не могут не возникнуть, а значит, проявятся, например, в следующем.

1. Сами по себе ошибки в законодательстве не могут быть безобидными: однажды совершённые, они становятся источником порождения и умножения на их основе новых ошибок. Примеров тому достаточно много⁹⁰, и указанный приказ увеличивает их количество. Так, например, возник каскад ошибок – вновь созданных ошибок, опирающихся на ранее созданные ошибки: (а) исходная ошибка в виде умолчания о том, что границы ЭПС – это границы прав владения частями территории (включая земельные участки), порождает следующую ошибку замещения, когда (б) ошибочно транспортно-

⁹⁰ См., например: Трутнев Э.К. Деструкция города строительством. К постановке неопознанной проблемы – исследовательской, законотворческой, управленческой // Городские исследования и практики. № 2, 2016. См. также: https://usp.hse.ru/data/2017/01/09/1115438994/%D0%93%D0%B8%D0%9F_2016_02_small.pdf

пересадочные узлы (ТПУ) причисляются к виду ЭПС и (в) ошибочно умалчивается о том, что границы ТПУ могут быть необъятно широкими (наподобие составленного из множества кварталов района, который также не является видом ЭПС, но ошибочно провозглашён таковым) и что в потенциально необъятных границах ТПУ (мнимого ЭПС) может производиться изъятие любой недвижимости (включая изъятие многоквартирных домов) для государственных или муниципальных нужд⁹¹. Такие ошибки и ошибочные умолчания в юридически значимых определениях обречены породить конфликты в правоприменении, а также не могут не воздействовать негативно на саму возможность формирования подлинной (то есть, рациональной и справедливой) системы правового градорегулирования.

2. Не включение в перечень видов ЭПС земельных участков нелинейных свидетельствует о наличии непонимания сути (как формально-юридической, так и смысловой) того, что называется «планировочной структурой». Самым безобидным последствием такого непонимания является то, что перечень видов ЭПС начинается не с начала – не с элементарных (несоставных) видов ЭПС, но с конца – с составных ЭПС, некоторые из которых (район, микрорайон как группа кварталов) и не могут быть видами ЭПС (см. доказательства выше). Более серьёзные последствия явят себя в отношении практики градостроительного проектирования, а именно: а) отвлечение внимания от смыслового стержня ЭПС – от земельных участков нелинейных – путём непризнания их видом ЭПС равнозначно умолчанию о наличии и необходимости использования широкого арсенала правовых средств воздействия на размерности планировочных единиц (земельных участков, кварталов – см. таблицу 3); б) такое умолчание равнозначно культивированию среди профессионалов незнания и неумения такие правовые средства применять при градостроительном проектировании; в) распространение такого незнания и неумения обеспечит продолжение развёртывания процесса последовательного превращения документов градостроительного проектирования в «мёртвые картинки», пригодные для визуальных деклараций относительно привлекательного будущего, но не для реального воздействия на решение градостроительных проблем.

⁹¹ Одним из источников обсуждаемой ошибки стало произведённое в 2011 году изменение ГрК РФ, согласно которому были упразднены из генеральных планов (ГП), так называемые, «границы зон планируемого размещения объектов». Такие границы ранее должны были определять максимальную территорию, в пределах которой могло бы производиться изъятие недвижимости для государственных или муниципальных нужд (на основании уточняющей документации по планировке территории, подлежащей подготовке именно в границах, определённых ГП). Поскольку указанные границы упразднены из ГП, то упразднены и максимально допустимые границы изъятия недвижимости, а вопрос о территориальных пределах допустимого изъятия будет решаться не ГП, но посредством документа более низкого, административно-технического уровня, когда упразднены правовые препятствия для того, чтобы такие границы стали «резиновыми» - стали бы определяться в сторону почти неконтролируемого расширения, исключительно потребностями инвесторов с прибылью вернуть средства, потраченные на создание ТПУ, а такие потребности согласуются с желаниями как можно больше расширить границы ТПУ – вовлечь в процессы изъятия возможно большее количество существующих объектов недвижимости и после сноса на их месте создать гораздо больший объём застройки, пригодной для прибыльной реализации. О содержании обсуждаемой законодательной ошибки см.: Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования, изменённого Федеральным законом от 20.03.2011 № 41-ФЗ // Журнал «Имущественные отношения в Российской Федерации», 2011, № 8; см. также: <http://www.urbanomics.ru/node/4617>

3. Включение в перечень видов ЭПС наряду с кварталом также и микрорайона не как совокупности кварталов (случай, когда микрорайон не может быть видом ЭПС, - см. доказательства выше), но как недооформленного квартала будет иметь следующие последствия: а) произойдёт формальное узаконение нерациональной схемы планировочной организации территории как указание к её массовой реализации на практике; б) узаконение нерациональной схемы – это оправдание для подготовки в будущем некачественных документов градостроительного проектирования, понуждающих к формированию городской среды не лучшего качества.

В силу наличия фундаментальных ошибок, влекущих за собой деструктивные последствия для законодательства и практики, действие приказа Минстроя России от 25.04.2017 N 738/пр "Об утверждении видов элементов планировочной структуры" должно быть прекращено для его кардинальной переработки.

Вопрос (2.5) о системной организации территории и различных подходах к её планировке в случаях размещения линейных объектов, включая подход, допускающий ошибочное упразднение обязательности планировки территории для размещения отдельных видов линейных объектов

В каждой материальной системе сокрыты закономерности её устройства, в том числе искажённые практикой. Эти закономерности, очищенные от искажений посредством применения принципа максимизации, могут быть обнаружены и использованы ради совершенствования неоптимальной практики. Проиллюстрируем сказанное на примере нахождения правильного решения вопроса о планировке территории в случаях размещения линейных объектов. Последовательность поиска и нахождения решения такова.

1. Каждый объект недвижимости нуждается в приёме ему предназначенных инженерно-технических ресурсов (воды холодной и горячей, теплоносителей для обогрева помещений, газа, электричества) и отведении отходов (фекальных, бытовых).

2. Подача-отведение ресурсов, отходов осуществляется посредством различных труб, проводов – того, что называется линейными объектами в виде «сетей инженерно-технического обеспечения» (далее также – сети ИТО, сети).

3. Объекты недвижимости располагаются на земельных участках, поэтому соответствующие сети не могут не располагаться на земельных участках объектов при том, что такие сети не могут быть самостоятельными объектами недвижимости, но являются их неотъемлемой принадлежностью – тем, что создаётся вместе с созданием объектов недвижимости, без чего эти объекты таковыми не являются, не могут существовать ни в физическом, ни в юридическом смысле. Назовём этот вид сетей линейными объектами вида А – сокращённо ЛО-А.

4. Ресурсы должны быть доставлены в сети вида ЛО-А. Как? Очевидно, по неким иным каналам – таким видам сетей, через которые направляются суммарные объёмы ресурсов из неких источников (водозаборов, теплоэлектростанций, электростанций,

газораспределительных комплексов) – ресурсы, потребные для всей совокупности расположенных на территории объектов недвижимости. То есть, необходимо быть другому виду линейных объектов – каналам-сетям. Назовём их линейными объектами вида Б – сокращённо ЛО-Б.

5. Теперь можно уточнить формулировку задачи: каким оптимальным (с правовой и технологической точек зрения) способом можно и должно обеспечить связи между линейными объектами вида ЛО-А и вида ЛО-Б - ?

6. Решение этой задачи развёртывается как бы само собой следующим образом.

6.1. Для того, чтобы разобраться в ситуации придётся составить таблицу 7, используя которую надо будет увязать: виды сетей ИТО с вариантами их размещения, с видами границ мест размещения сетей, с видами документов, определяющих такие границы, а также с видами планировочной организации территории, предопределяющими степень сложности/простоты обеспечения указанных связей.

Таблица 7

Максимальная модель решения вопросов размещения видов сетей инженерно-технического обеспечения (ИТО) в зависимости от их вида, границ мест размещения сетей, определяющих такие границы документов, особенностей планировочной организации территории

Виды сетей ИТО: - ЛО-А ⁹² , - ЛО-Б ⁹³	Исчерпывающий набор вариантов расположения сетей ИТО	Виды границ мест расположения сетей ИТО	Виды документов, определяющих границы мест расположения сетей ИТО	Виды планировочной организации территории		Комментарии
				Системная-квартальная	Несистемная-неквартальная (микрорайонная)	
А. ЛО-А	<p>Вариант А1 - ЛО-А в границах:</p> <ul style="list-style-type: none"> земельного участка (ЗУ) объекта недвижимости (ОН) плюс частично – в границах территории общего пользования (ТОП) в виде улицы, дороги, под/над которой располагаются сети вида ЛО-Б 	<p>Границы:</p> <ul style="list-style-type: none"> границы охранных зон (при необходимости) в пределах ЗУ ОН специальные границ в пределах ТОП в виде улицы, дороги не устанавливаются 	<p>Проектная документация на строительство объекта недвижимости (не ЛО-А) – раздел «схема планировочной организации земельного участка». Схема частично распространяется на ТОП в виде улицы, дороги, под/над которой располагаются сети вида ЛО-Б (*)</p>	V	-	<p>(*) Не требуется вносить изменения в нормативные правовые акты, кроме уточнения относительно возможности «схемы планировочной организации земельного участка» распространяться и на часть ТОП в виде улицы, дороги, под/над которой располагаются сети вида ЛО-Б</p>
	<p>Вариант А2 - ЛО-А в границах:</p> <ul style="list-style-type: none"> земельного участка (ЗУ) объекта недвижимости (ОН) иного соседнего, иных ЗУ плюс частично – в границах территории общего пользования (ТОП) в виде улицы, дороги, под/над которой располагаются сети вида ЛО-Б 	<p>Границы:</p> <ul style="list-style-type: none"> границы охранных зон (при необходимости) в пределах ЗУ ОН границы зоны действия сервитутов при прохождении ЛО-А по соседним ЗУ не устанавливаются специальные границ в пределах ТОП в виде улицы, дороги 	<ul style="list-style-type: none"> проект межевания территории - устанавливает границы зоны действия сервитута для прохождения ЛО-А по соседним ЗУ (*) проектная документация на строительство объекта недвижимости – раздел «схема планировочной организации земельного участка». Помимо ЗУ ОН схема 	-	V	<p>(*) Требуется уточнение ГрК РФ в части:</p> <ul style="list-style-type: none"> введения возможности устанавливать такие границы в соответствующих проектах межевания территории (ПМТ); упрощения процедур утверждения ПМТ в соответствующих случаях. <p>(**) Требуется уточнение нормативного правового акта, регламентирующего</p>

⁹² ЛО-А – это сети ИТО, которые не являются самостоятельными объектами недвижимости, но являются их неотъемлемой принадлежностью, создаются вместе с созданием объектов недвижимости, без чего эти объекты таковыми не являются, не могут существовать ни в физическом, ни в юридическом смыслах – создаются посредством использования одной проектной документации, посредством выдачи одного разрешения на строительство - на создание соответствующего объекта недвижимости.

⁹³ ЛО-Б – это сети: 1) к которым подключаются, присоединяются сети вида ЛО-А – сети в виде неотъемлемой принадлежности соответствующих объектов недвижимости; 2) которые поставляют ресурсы из источников (водозаборов, теплоэлектроцентралей, электростанций, газораспределительных комплексов) для перенаправления ресурсов по сетям ЛО-А многим объектам недвижимости; 3) которые являются, как правило, самостоятельными объектами недвижимости, создаются в соответствии с отдельной проектной документации, на основании отдельного разрешения на строительство.

			распространяется на территорию в границах зоны действия сервитута (**), а также на ТОП в виде улицы, дороги, под/над которой располагаются сети вида ЛО-Б			состав проектной документации
	<p>Вариант А3 - ЛО-А в границах:</p> <ul style="list-style-type: none"> • земельного участка (ЗУ) объекта недвижимости (ОН) • иного соседнего, иных ЗУ • плюс частично – в границах ЗУ, либо в границах зоны действия сервитута, определяющих расположение ЛО-Б, вне границ улиц, дорог 	<p>Границы:</p> <ul style="list-style-type: none"> • границы охранных зон (при необходимости) в пределах ЗУ ОН • границы зоны действия сервитутов при прохождении ЛО-А по соседним ЗУ • не устанавливаются специальные границ в пределах расположения ЛО-Б 	<ul style="list-style-type: none"> • проект межевания территории - устанавливает границы зоны действия сервитута для прохождения ЛО-А по соседним ЗУ (*) • проектная документация на строительство объекта недвижимости – раздел «схема планировочной организации земельного участка». Помимо ЗУ ОН схема распространяется на территорию в границах зоны действия сервитута (**), а также на место в границах расположения сети вида ЛО-Б 	-	V	<p>(*) Требуется уточнение ГрК РФ в части:</p> <ul style="list-style-type: none"> - введения возможности устанавливать такие границы в соответствующих проектах межевания территории (ПМТ); - упрощения процедур утверждения ПМТ в соответствующих случаях. <p>(**) Требуется уточнение нормативного правового акта, регламентирующего состав проектной документации</p>
Б. ЛО-Б	Вариант Б1 - ЛО-Б в границах ТОП в виде улицы, дороги	Границы мест расположения ЛО-Б в пределах ТОП в виде красных линий улицы, дороги	<ul style="list-style-type: none"> • Проектная документация на строительство ЛО-Б как самостоятельного объекта недвижимости • Проектная документация на строительство объекта недвижимости (не ЛО-А) – раздел «схема планировочной организации земельного участка». Схема частично распространяется на ТОП в виде улицы, дороги, под/над которой располагаются сети вида ЛО-Б (*) 	V	-	<p>(*) Не требуется вносить изменения в нормативные правовые акты, кроме уточнения относительно возможности «схемы планировочной организации земельного участка» распространяться и на часть ТОП в виде улицы, дороги, под/над которой располагаются сети вида ЛО-Б</p>

	<p>Вариант Б2 - ЛО-Б в границах ЗУ, либо в границах зоны действия сервитута, определяющих расположение ЛО-Б вне границ ТОП в виде улиц, дорог</p>	<p>Границы мест расположения ЛО-Б в границах ЗУ, либо в границах зоны действия сервитута, определяющих расположение ЛО-Б вне границ ТОП в виде улиц, дорог</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Проектная документация на строительство ЛО-Б как самостоятельного объекта недвижимости • Проектная документация на строительство объекта недвижимости (не ЛО-А) – раздел «схема планировочной организации земельного участка». Схема частично распространяется на места расположения ЛО-Б в границах ЗУ, либо в границах зоны действия сервитута, определяющих расположение ЛО-Б вне границ ТОП в виде улиц, дорог (*) 	<p>-</p>	<p>V</p>	<p>(*) Не требуется вносить изменения в нормативные правовые акты, кроме уточнения относительно возможности «схемы планировочной организации земельного участка» распространяться и на места расположения ЛО-Б в границах ЗУ, либо в границах зоны действия сервитута, определяющих расположение ЛО-Б вне границ ТОП в виде улиц, дорог</p>
--	---	--	---	----------	----------	---

6.2. Аналитические выкладки таблицы 7 определяют главное относительно решения вопросов размещения видов сетей инженерно-технического обеспечения (ИТО), а именно следующее:

- не возникает проблем при решении указанных вопросов в случаях размещения сетей ИТО на территории системно организованной в виде кварталов, обрамлённых улично-дорожной сетью, - кварталов так организованных, что каждый земельный участок всегда имеет, как минимум, одну общую границу с границей улицы – с красной линией улиц;

- всегда возникают проблемы на территориях несистемных-неквартальных – на территориях микрорайонов, особенно в случаях, когда там не завершено образование земельных участков многоквартирных домов⁹⁴.

6.3. Проблемы заключаются в том, что в случаях несистемной-неквартальной застройки помимо подготовки проектной документации следует предварительно подготавливать условия для размещения сетей вида ЛО-А на чужих земельных участках. Здесь возникает развилка из двух подходов, по-разному отвечающих на вопрос, посредством каких документов эти условия следует создавать наилучшим образом. Для сопоставления этих подходов подготовлена таблица 8.

⁹⁴ См. рис. П2, а также ответ на вопрос 1.1 в данном тексте.

Сопоставление альтернативных моделей к определению исходных оснований для действий и видов документов, посредством которых предлагается обеспечивать связь между сетями вида ЛО-А и ЛО-Б в условиях несистемной-неквартальной застройки

Позиции сопоставления	Альтернативные модели		Комментарии
	Модель А - максимальная	Модель Б - немаксимальная	
1. Наличие (+), отсутствие (-) положения о том, что размещение на территории всех без исключения видов сетей ИТО потенциально опасно	+	-	
2. Наличие (+), отсутствие (-) требования о том, что в силу признания положения 1 надлежит все документы, посредством которых определяется размещение на территории сетей ИТО: а) подготавливать системно – в контексте окружения и прав соответствующих субъектов на земельные участки и иную недвижимость; б) проверять публичной властью на соответствие требованиям безопасности, зафиксированным техническими регламентами, сводами правил	+	-	
3. Наличие (+), отсутствие (-) требования о том, что в силу признания положения 2 надлежит принять проекты межевания территории в качестве документа, определяющего размещение на территории сетей ЛО-А в ситуации несистемной-неквартальной (микрорайонной) застройки	+	- (*)	(*) Отсутствие данного требования означает: - возможность действовать несистемно – посредством применения схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории; - непризнание положения 1, но фактическое признание противоположного положения о том, что не все виды сетей ИТО потенциально опасны, а если это так, то дозволительно действовать несистемно – без применения документации по планировке территории; - в силу вышеизложенного возникает положение, согласно которому публичная власть фактически отстраняется нести ответственность за последствия, возникающие по причине несистемного отношения к делу, а также за последствия, которые могут возникнуть в виде аварий (несмотря на фактическое опровержение возможности возникновения аварий).
4. Наличие (+), отсутствие (-) положения, согласно которому сети вида ЛО-А не являются самостоятельными объектами недвижимости (а являются неотъемлемой принадлежностью объектов недвижимости), не требуют подготовки отдельной проектной документации и отдельного разрешения на	+	- (*)	(*) Допускается возможность избыточных действий – подготовка и отдельной проектной документации, и выдача отдельных разрешений на строительство применительно к сетям вида ЛО-А

строительство, поскольку и такая документация, и такое разрешение являются едиными, определяющими, в том числе, всё необходимое для создания ЛО-А			
5. Наличие (+), отсутствие (-) требования о том, что в случаях несистемной-неквартальной (микрорайонной) застройки раздел проектной документации «схема планировочной организации земельного участка» может распространяться также и на соседние земельные участки, где посредством проекта межевания территории определены границы зоны действия сервитута для прохождения сетей вида ЛО-А (см. таблицу 7)	+	- (*)	(*) Отсутствие такого требования определяется возможностью подготавливать и отдельную проектную документацию, и выдавать отдельные разрешения на строительство применительно к сетям вида ЛО-А
6. Наличие (+), отсутствие (-) требования о том, что в силу признания положения 4 предметом экспертизы проектной документации для строительства соответствующего объекта недвижимости в части «схемы планировочной организации земельного участка» является соответствие техническим регламентам, установленным применительно к точкам сопряжения: - сетей вида ЛО-А и сетей вида ЛО-Б; - сетей вида ЛО-А с соответствующим приёмным оборудованием создаваемого объекта недвижимости.	+	- (*)	(*) Отсутствие указанного требования применительно к проектной документации создаваемого объекта недвижимости объясняется наличием возможности подготавливать и отдельную проектную документацию, и выдавать отдельные разрешения на строительство применительно к сетям вида ЛО-А

6.4. Суммирование аналитических выкладок таблиц 7 и 8 даёт возможность зафиксировать отличия от немаксимальной модели и главные положения максимальной модели, которые состоят в следующем:

- надлежит принять в качестве базовой законодательной нормы положение, согласно которому размещение на территории всех без исключения видов сетей ИТО потенциально опасно;

- надлежит все документы, посредством которых определяется размещение на территории сетей ИТО: а) подготавливать системно – в контексте окружения и соблюдения прав соответствующих субъектов на земельные участки и иную недвижимость; б) проверять публичной властью на соответствие требованиям безопасности, зафиксированным техническими регламентами, сводами правил;

- надлежит применять проекты межевания территории в качестве документов, определяющих размещение на территории сетей ЛО-А в ситуации несистемной-неквартальной (микрорайонной) застройки, то есть, в указанных случаях надлежит соответствующей нормой закона установить запрет применять несистемные документы – схемы расположения земельных участков на кадастровой карте территории;

- надлежит принять положение, согласно которому сети вида ЛО-А не являются самостоятельными объектами недвижимости (но являются неотъемлемой принадлежностью объектов недвижимости), не требуют подготовки отдельной проектной документации и отдельного разрешения на строительство, поскольку и такая документация, и такое разрешение являются едиными, определяющими, в том числе, всё необходимое для создания ЛО-А;

- надлежит принять во внимание и руководствоваться тем, что при системном-квартальном устройстве территории для размещения сетей вида ЛО-А отсутствует необходимость специально подготавливать для этого документацию по планировке территории, поскольку в части межевания такие территории являются упорядоченными и размещение сетей вида ЛО-А в пределах сформированных земельных участков осуществляется в рамках подготовки проектной документации для строительства соответствующих объектов;

- надлежит принять положение, согласно которому при несистемной-неквартальной (микрорайонной) застройке раздел проектной документации «схема планировочной организации земельного участка» может распространяться также и на соседние земельные участки, где посредством проекта межевания территории определены границы зоны действия сервитута для прохождения сетей вида ЛО-А;

- надлежит утвердить требование, согласно которому предметом экспертизы проектной документации для строительства соответствующего объекта недвижимости в части «схемы планировочной организации земельного участка» является соответствие техническим регламентам, установленным применительно к точкам сопряжения: сетей вида ЛО-А и сетей вида ЛО-Б; сетей вида ЛО-А с соответствующим приёмным оборудованием создаваемого объекта недвижимости.

Изложенные позиции максимальной модели могут быть использованы в качестве критериев для оценки соответствующих нормативных правовых актов на предмет их непротиворечивости и, соответственно, эффективности. В частности, для оценки постановления Правительства Российской Федерации от 7 марта 2017 г. № 26, утвердившего «Перечень случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории»⁹⁵.

Сам по себе факт составления указанного Перечня свидетельствует об ошибочной позиции, одновременно утверждающей (фактически по умолчанию – в силу саморазвёртывания внутренней логики заявленных положений), что, якобы: 1) системная организация территории не является обязательной; 2) не всегда размещение линейных объектов ИТО несёт потенциальную угрозу. Кроме того, отказ от обязательности подготовки документации по планировке свидетельствует, что публичная власть в соответствующих случаях при содействии закона фактически: снимает с себя ответственность за последствия, перелагая её на плечи частных заинтересованных лиц; отказывается от прозрачных процедур планировки территории даже в случаях, когда результаты такой планировки заведомо касаются прав и законных интересов граждан⁹⁶.

2.4. Вопросы, ответы на которые предопределены действием принципа триединства морфологии, права и экономики, руководящего планировкой территории

В рамках данной группы рассмотрены вопросы:

- о единстве морфологии, права и экономики в проявлениях девелопмента как партнёрства частных застройщиков и органов власти – о логике моделирования и правовой технологии выполнения проектов освоения свободных от застройки территорий;

⁹⁵ Приведём два пункта из этого перечня, которые имеют отношение к обсуждаемому вопросу: «1. Строительство, реконструкция линейных объектов, обеспечивающих подключение (технологическое присоединение) объектов капитального строительства к существующим электрическим сетям, сетям инженерно-технического обеспечения (тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения), при условии, что такое подключение (технологическое присоединение) объектов капитального строительства не требует строительства и (или) реконструкции существующих электрических сетей, сетей инженерно-технического обеспечения и что такими линейными объектами являются: а) линии электропередачи классом напряжения до 35 кВ включительно, когда расстояние от существующих электрических сетей до границ участка, на котором расположены присоединяемые энергопринимающие устройства, составляет не более 300 метров в городах и поселках городского типа и не более 500 метров в сельской местности; б) тепловые сети, транспортирующие водяной пар с рабочим давлением до 1,6 МПа включительно или горячую воду с температурой до 150 °С включительно; в) газопроводы с проектным рабочим давлением не более 0,6 МПа, когда протяженность от существующих сетей газоснабжения до точки подключения, измеряемая по прямой линии (наименьшее расстояние), составляет не более 500 метров в сельской местности и не более 300 метров в границах городских поселений; г) водопроводы и водоводы всех видов диаметром до 500 мм; д) линейные сооружения водоотведения диаметром до 1000 мм. ... 3. Строительство, реконструкция электрических сетей, сетей связи, сетей инженерно-технического обеспечения (тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения), размещение которых осуществляется внутри одного квартала, одного микрорайона».

⁹⁶ В этом отношении особо показательным является пункт 3 указанного Перечня.

- об институте комплексного развития застроенных территорий – об альтернативных подходах к организации этого института;
- об ошибках закона о регулировании института комплексного развития застроенных территорий;
- о моделировании проектов развития застроенных территорий как технологии выбора оптимальных сочетаний морфологии, права и экономики.

Вопрос (3.1) о единстве морфологии, права и экономики в проявлениях девелопмента как партнёрства частных застройщиков и органов власти – о логике моделирования и правовой технологии выполнения проектов освоения свободных от застройки территорий

Планировка – это организация локальной территории, в том числе в границах квартала, микрорайона, зон планируемого размещения объектов⁹⁷. При системном подходе такая организация заранее предопределена в некоторых пределах областью возможностей – предопределена документами территориального планирования, правовым режимом использования земельных участков, установленным градостроительными регламентами в составе правил землепользования и застройки. Остающаяся область неопределённости должна перестать быть таковой посредством подготовки документации по планировке территории – должна стать областью определённости в соответствующей части. В какой части? В части образуемых, изменяемых границ различных видов – красных линий, границ земельных участков, границ зон действия публичных сервитутов. И всё?! И всё! Но только с учётом того понимания, что эти границы являются вершиной «правового айсберга», под которой обнаруживается сложная реальность закономерно организованных территорий, пространств, объектов, явленных совокупностью характеристик и параметров. Легко обнаружить, что совокупности таких характеристик и параметров являются результатом комплексного моделирования будущего состояния локальной территории – моделирования, неразрывно сочетающего в себе три компонента: морфологию, право и экономику. Наглядным подтверждением сказанного являются проекты девелопмента по освоению свободных от застройки территорий – проекты партнёрства частных застройщиков и органов власти.

Рационально организованная градостроительная деятельность связана с определением возможности, целесообразности освоения новых свободных от застройки территорий⁹⁸. Наличие, или отсутствие такой возможности, целесообразности определяется системностью – такой организацией процессов освоения и развития территорий, которая не допускает деструкции. Причины возникновения деструкции, а также вопросы её недопущения правовыми методами рассмотрены при ответе на вопрос

⁹⁷ Говоря о зонах планируемого размещения объектов, мы намеренно руководствуемся не формальными требованиями действующего законодательства, но положениями объективного характера, доказанными, в частности, при рассмотрении вопроса 2.2.

⁹⁸ См., например: 1) Трутнев Э.К. Городская среда: воздействие правовых норм на повышение качества. Институт экономики города, 2014; 2) Трутнев Э.К. Сбалансированность города: правовые аспекты. // Городской альманах: вып. 6. – М: Институт экономики города, 2014.

4.2. Поэтому в данном разделе рассмотрим применительно к незастроенным территориям девелопмент как партнёрство застройщиков и органов власти в предустановленных формальных рамках, предотвращающих возникновение и развёртывание деструктивных процессов в части утраты сбалансированности между застройкой и её инфраструктурным обеспечением.

В процедурном отношении процессы освоения свободных от застройки территорий регламентированы статьями 46.4 – 46.7 ГрК РФ. В данном разделе мы рассмотрим иное - логику моделирования соответствующих проектов, имея в виду последовательное выяснение следующих вопросов⁹⁹: 1) объекты и субъекты действий; 2) несоответствие между ограниченными возможностями застройщиков-девелоперов и масштабами задач развития городов и территорий; 3) проекты, которые подлежат взаимоувязке по параметрам и синхронизации во времени; 4) условия, при которых участие муниципалитета в проекте девелопмента может быть признано целесообразным; 5) логическая модель правовой технологии подготовки и выполнения взаимосвязанных проектов – девелопмента.

Объекты и субъекты действий

Девелопмент – это особая технология действий, которую определяет размерность объектов, по отношению к которым совершается градостроительная деятельность. Чтобы понять, какое место занимает девелопмент в ряду иных действий, необходимо логическим образом связать объекты действий с субъектами действий.

Объекты действий

Последовательное увеличение размерности объектов действий определяет три разновидности (три типа) объектов, три вида проектных технологий и различные правовые институты в отношении объектов в зависимости от их величины:

1) объекты первого типа – «элементарные» земельные участки, в отношении которых применяется правовой институт подготовки, формирования из состава государственных или муниципальных земель земельных участков для их предоставления физическим и юридическим лицам для строительства. Такие лица, как владельцы земельных участков, становятся застройщиками, которым надлежит соблюдать правовой режим использования земельных участков – определённый правилами землепользования и застройки градостроительный регламент соответствующей территориальной зоны;

⁹⁹ Далее использован текст раздела 10.6 из книги: 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>

2) объекты второго типа – территории (в виде больших земельных участков как будущих кварталов, микрорайонов, подлежащих разделению на «элементарные» земельные участки, или в виде локализованного конгломерата уже застроенных земельных участков), в отношении которых действия осуществляют застройщики-девелоперы в соответствии с правовым институтом комплексного освоения территории (свободной от прав третьих лиц) и правовым институтом комплексного развития территории (застроенных территории) в соответствии с со статьями 46.4 – 46.7 ГрК РФ (в первом случае) и статьями 46.9 – 46.11 ГрК РФ (во втором случае);

3) объекты третьего типа – сочетания локализованных территорий как объектов второго типа и линейных и нелинейных земельных участков за пределами локализованных территорий для обеспечения таких территорий более высокого уровня объектами инженерной и социальной инфраструктуры.

В отношении объектов второго и третьего типа применяются технологии партнёрства застройщиков-девелоперов и органов власти. При этом очевидно, что действия в отношении объектов второго типа выполняются в порядке инкорпорирования их в объекты третьего типа.

Субъекты действий

С тремя типами объектов связаны три разновидности технологий и три вида субъектов (или три вида сочетания и взаимодействия различных субъектов):

1) *застройщики* – лица, которые владеют «элементарными» земельными участками и на основе и в соответствии с градостроительными планами земельных участков (а также содержащимися в составе таких планов техническими условиями на подключение к сетям инженерного обеспечения) готовят проектную документацию и осуществляют строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, располагаемых в пределах таких «элементарных» земельных участков;

2) *застройщики-девелоперы* – лица, которые, действуя в рамках правовых институтов комплексного и устойчивого развития территорий:

а) приобрели переданные им в установленном порядке публичной властью один из следующих видов прав:

- права аренды больших земельных участков, которые посредством документации по планировке территории подлежат разделению на «элементарные» ЗУ для размещения многоквартирных домов и иных объектов;

- заключили договоры о развитии застроенных обременённых правами третьих лиц территорий в установленных границах и с характеристиками планируемого преобразования, развития;

б) приняли на себя обязательства по обустройству больших незастроенных земельных участков, застроенных территорий инженерно-технической инфраструктурой и объектами социальной инфраструктуры, освобождению застроенных территорий от прав третьих лиц в соответствии с законодательством;

в) могут осуществлять строительство, реконструкцию в пределах «элементарных» земельных участков после завершения планировки территории и выполнения иных обязательств – при условии, что застройщики-девелоперы на соответствующем этапе не передали свои права в пользу иных застройщиков;

3) сочетание взаимодействующих на условиях партнёрства субъектов действий в отношении объектов третьего типа – совокупностей территорий и земельных участков. Применительно к крупным территориальным образованиям мы по необходимости имеем дело со специфической технологией взаимодействия различных субъектов – частных (застройщиков-девелоперов) и публичных – органов власти. Основные особенности этой технологии излагаются ниже.

Несоответствие между ограниченными возможностями застройщиков-девелоперов и масштабами задач развития городов и территорий

Необходимость зафиксировать и обсудить указанное несоответствие определяется объективными требованиями технологии развития территории – девелопмента. Развитие территории обеспечивается строительством как «внутри территории» – на земельном участке в границах квартала, микрорайона, так и «вне территории» – это строительство «внеплощадочных» более высокого уровня объектов и сетей инженерно-технического обеспечения. Последние, как правило, обслуживают не один квартал или микрорайон, а несколько. Поэтому начало освоения территории – это строительство не только и не столько «для себя», сколько «и для себя, и для других». Возникает вопрос, кто будет строить «для других», а вместе с таким вопросом и вопрос о привлечении к строительству органов власти и обеспечении взаимодействия между ними и частными застройщиками-девелоперами.

Очевидно, что возможностей частных застройщиков-девелоперов недостаточно для решения задач развития города в целом. Частные застройщики-девелоперы осваивают (развивают) части территории города – кварталы, микрорайоны. Переход к следующему уровню размерности (масштабу деятельности) – району, районам – означает переход к деятельности, осуществить которую частные застройщики-девелоперы обычно не в состоянии, или они в этом не заинтересованы по объективным причинам, связанным с закономерностями развития бизнеса. Даже если допустить, что у частного застройщика-девелопера достаточно финансовых, кадровых и иных ресурсных возможностей, ограничителем непременно выступит иной фактор. Этот – риски. Риски не возратить с прибылью вложенные средства. Эффективный частный застройщик-девелопер всегда будет снижать риски, а это значит, что он всегда будет действовать «не сразу», а поэтапно.

Поэтапные действия – это рациональная технология, которая используется не только частными лицами, но и публичной властью, планирующей и реализующей соответствующие проекты. Поэтапные действия означают:

1) признание невозможности предвидеть в деталях всё заранее – невозможности полностью гарантировать результат (возврат с прибылью затраченных средств), поэтому возникает необходимость задействовать технологии снижения рисков;

2) обеспечение приемлемого уровня гарантирования результата – это снижение рисков путём разбиения на части больших «кусков» территории и планирование деятельности первоначально на относительно малой части территории в обозримые сроки с резервированием возможности продолжения, расширения деятельности путём последующего освоения дополнительных частей территории (в случае экономического успеха на первом этапе);

3) действия в отношении относительно малых частей – это действия в отношении квартала, максимум микрорайона.

Таким образом, в силу специфики этого вида бизнеса частные застройщики-девелоперы вынуждены работать с относительно небольшими ячейками структуры города в виде кварталов. В то же время даже малая «порция» территории для того чтобы быть освоенной строительством и нормально эксплуатироваться, нуждается в определённом объёме инженерного ресурса, подаваемого по сетевой схеме – по сетям инженерного обеспечения. Подача ресурса может состояться при условии, если будет построена сеть с пропускной способностью, рассчитанной не только на квартал или микрорайон, но и на

гораздо более значительные потребности, определяемые совокупным развитием больших территорий в масштабах, например, района или нескольких районов. Это магистральная сеть вместе с генерирующими (аккумулирующими) объектами. Застройщик-девелопер заинтересован в том, чтобы иметь возможность присоединить построенный им квартал, микрорайон (посредством разводящих-подводящих сетей, которые он готов строить сам) к имеющимся магистральным сетям и генерирующим (аккумулирующим) объектам, которые он не готов и не заинтересован по экономическим соображениям строить сам (поскольку тогда возникнет дополнительное увеличение цены продаваемой строительной продукции с последствиями утраты потенциальных покупателей жилья и возникновения убытков с риском банкротства, вызванного проблемами реализации неоправданно рискованного проекта).

В этом и состоит коллизия между пределами экономических возможностей частных застройщиков-девелоперов и превышающими эти пределы потребностями развития города в целом. Однако эта коллизия разрешима – при условии применения определенной технологии.

Наряду с частными застройщиками-девелоперами должен появиться еще один субъект, который заинтересован и готов делать то, чего, как правило, не делают частные застройщики-девелоперы, а именно: строить магистральные сети и генерирующие (аккумулирующие) объекты инженерно-технической инфраструктуры. Таким субъектом могут и должны стать органы публичной власти. Во взаимодействии частных застройщиков-девелоперов и органов публичной власти рождается технология партнёрства как координация по параметрам и синхронизация по периодам времени процесса выполнения нескольких взаимосвязанных проектов.

Далее логическая основа партнёрства застройщиков-девелоперов и органов власти будет рассмотрена по трём позициям: 1) виды проектов; 2) условия выполнения муниципалитетом соответствующего проекта; 3) технология подготовки и выполнения взаимосвязанных проектов.

Проекты, которые подлежат взаимоувязке по параметрам и синхронизации во времени

Это, во-первых, проекты, выполняемые застройщиками-девелоперами в отношении кварталов, микрорайонов, которые в совокупности образуют вновь создаваемый жилой район. Каждый из застройщиков-девелоперов:

а) осуществляет строительство своей части разводящих-подводящих сетей инженерного обеспечения (см. в приложении рис. ПЗ), присоединяемых к магистральным сетям, строительство которых обеспечивается муниципалитетом;

б) осуществляет строительство объектов в пределах «элементарных» земельных участков (подключаемых к разводящим-подводящим сетям инженерного обеспечения);

в) может осуществлять (самостоятельно или с участием муниципалитета) строительство сетевых объектов социального обслуживания.

Во-вторых, это проекты, выполнение которых обеспечивается муниципалитетом в отношении:

а) строительства магистральных сетей инженерного обеспечения и (при необходимости) генерирующих (аккумулирующих) объектов;

б) строительства сетевых объектов социального обслуживания (самостоятельно или с участием застройщиков-девелоперов).

Существует и третий вид проектов – это проекты, выполнение которых может обеспечивать субъект РФ. Например, в части строительства магистральных сетей электро- и газообеспечения, а также соответствующих генерирующих (аккумулирующих) объектов.

Условия, при которых участие муниципалитета в проекте девелопмента может быть признано целесообразным

Участвовать в проекте вместе с застройщиками-девелоперами муниципалитет может при определенных условиях.

Условие первое: приоритетным для муниципалитета является выполнение бюджетных полномочий – первоочередных обязательств по предоставлению социального жилья малообеспеченным гражданам, которые в соответствии с жилищным законодательством обладают правом на получение такого жилья.

Если первое условие соблюдено, то вступает в силу второе:

а) наличие в бюджете раздела «капитальное строительство в соответствии с полномочиями муниципалитета»;

б) наличие субсидий, предоставленных из бюджета субъекта РФ на выполнение соответствующего проекта;

в) наличие заимствований муниципалитета на выполнение проекта (при наличии позиции «а», но при недостаточности бюджетных средств).

И третье условие – при соблюдении двух первых – наличие также:

а) инвестиционных программ развития магистральных сетей инженерного обеспечения (генерирующих, аккумулирующих объектов – при необходимости) применительно к данному проекту;

б) комплексной схемы развития сетей инженерного обеспечения, на основе которой подготовлены инвестиционные программы развития магистральных сетей инженерного обеспечения;

в) плана реализации генерального плана, в составе которого утверждена комплексная схема развития сетей инженерного обеспечения, параметры которой скоординированы и с генеральным планом, и с градостроительными регламентами правил землепользования и застройки¹⁰⁰.

Логическая модель правовой технологии подготовки и выполнения взаимосвязанных проектов – девелопмента

Основные положения такой технологии:

1) подготовка генерального плана, правил землепользования и застройки, гарантирующих посредством градостроительных регламентов предельные параметры строительства и возможность планирования инженерной инфраструктуры в соответствии с этими предельными параметрами¹⁰¹;

2) подготовка комплексной схемы развития сетей инженерного обеспечения в составе плана реализации генерального плана. Выделение приоритетных инфраструктурных проектов в составе инвестиционных программ (выполняемых в соответствии с комплексной схемой), определение возможностей и объемов их финансирования в соответствии с процессом бюджетного планирования, привлечения иных средств на реализацию инфраструктурных проектов¹⁰²;

3) отработка взаимосвязанных параметров и характеристик применительно к соответствующей территории комплексного проекта (одного из приоритетных проектов),

¹⁰⁰ См. ответ на вопрос 4.1.

¹⁰¹ См. ответы на вопросы 2.2 и 2.3.

¹⁰² См. ответ на вопрос 4.1.

состоящего из двух проектов: проекта, который будет выполнять застройщик-девелопер, и проекта, реализацию которого будет обеспечивать муниципалитет. Подготовка документов (по инициативе муниципалитета или застройщика-девелопера), необходимых для запуска такого комплексного проекта:

а) проекта планировки территории, охватывающего все компоненты совместно выполняемого проекта: кварталы, подводящие-разводящие сети инженерной инфраструктуры – проекты первого типа, выполнение которых планируется частными застройщиками-девелоперами; определение границ земельных участков для размещения генерирующих (аккумулирующих) объектов – проект второго типа, выполнение которого обеспечивается муниципалитетом. Определяются общие параметры двух взаимосвязанных проектов в объёме, необходимом и достаточном для запуска проектов;

б) документов для проведения аукциона по предоставлению победителю прав аренды земельного участка в границах впервые образуемого квартала, микрорайона для комплексного освоения. В составе таких документов должен быть проект договора аренды указанного земельного участка. В проекте договора должны быть указаны согласованные обязательства партнёров по срокам выполнения обязательств, в том числе один и тот же предельный срок в отношении:

- выполнения обязательства застройщика-девелопера завершить строительство (в границах предоставленного в аренду земельного участка) разводящих-подводящих сетей инженерной инфраструктуры, которые с соответствующей даты должны быть готовы к присоединению к магистральным сетям, строительство которых обеспечивает муниципалитет;

- выполнения обязательства муниципалитета завершить строительство магистральных сетей инженерной инфраструктуры (а также генерирующих, аккумулирующих объектов – в соответствующих случаях), которые с соответствующей даты должны быть готовы к присоединению к ним разводящих-подводящих сетей инженерной инфраструктуры, построенных застройщиками-девелоперами;

в) документов для проведения конкурса на размещение муниципального заказа на строительство магистральных сетей инженерной инфраструктуры (а также генерирующих, аккумулирующих объектов – в соответствующих случаях), или документов для выполнения действующими организациями коммунального комплекса соответствующих видов работ в соответствии с инвестиционными программами таких организаций;

4) проведение аукциона среди застройщиков-девелоперов, а также размещение муниципального заказа и (или) обеспечение условий для работ, выполняемых действующими организациями коммунального комплекса в соответствии с их инвестиционными программами;

5) синхронное выполнение двух взаимосвязанных проектов:

а) проекта, осуществляемого застройщиком-девелопером – победителем аукциона:

- подготовка документации по планировке квартала, микрорайона, посредством которой детализируются позиции документов, предоставленных победителю аукциона, а также устанавливаются новые позиции, например в части проектов градостроительных планов «элементарных» земельных участков (нелинейных и линейных) в части соответствующих границ;

- подготовка проектной документации в соответствии с градостроительными планами земельных участков, получение разрешений на строительство соответствующих объектов;

- строительство разводящих-подводящих сетей инженерного обеспечения; параллельно (одновременно) производятся работы по строительству объектов жилого и иного назначения в пределах выделенных «элементарных» земельных участков;

- обеспечение присоединения разводящих-подводящих сетей (построенных застройщиком-девелопером) к магистральным сетям инженерного обеспечения, строительство которых обеспечивается муниципалитетом);

- передача в муниципальную собственность разводящих-подводящих сетей инженерного обеспечения, земельных участков в пределах территорий общего пользования (парки, скверы, бульвары, улицы);

- подключение построенных застройщиком-девелопером (или застройщиками – в случае переуступки прав аренды земельных участков) на «элементарных» земельных участках объектов капитального строительства к разводящим-подводящим сетям инженерного обеспечения (присоединенных к магистральным сетям инженерного обеспечения);

- согласно пункту 2 статьи 39.3 ЗК РФ приобретение застройщиком-девелопером – победителем аукциона (арендатором большого земельного участка) в собственность «малых» земельных участков до того, как будут выданы разрешения на ввод построенных объектов в эксплуатацию;

- обеспечение ввода построенных объектов в эксплуатацию;

б) проекта, обеспечиваемого муниципалитетом:

- подготовка проектной документации в соответствии с проектом планировки территории применительно к магистральным сетям инженерно-технического обеспечения, а также генерирующим (аккумулирующим) объектам – в соответствующих случаях;

- предоставление разрешений на строительство, осуществление строительства магистральных сетей инженерно-технического обеспечения, а также генерирующих (аккумулирующих) объектов – в соответствующих случаях; предоставление разрешений на ввод указанных объектов в эксплуатацию;

- обеспечение присоединения к магистральным сетям инженерно-технического обеспечения разводящих-подводящих сетей инженерного обеспечения, построенных застройщиком-девелопером;

- обеспечение приёма в муниципальную собственность разводящих-подводящих сетей инженерного обеспечения, построенных застройщиком-девелопером, а также территорий общего пользования, образованных в пределах квартала, микрорайона.

Таковы общие положения логики моделирования и осуществления разных проектов, но скоординированных по параметрам и синхронизированных по этапам осуществления – разных проектов, параллельно осуществляемых в режиме партнёрства частными девелоперами-застройщиками и органами власти.

Вопрос (3.2) об институте комплексного развития застроенных территорий – об альтернативных подходах к организации этого института

В содержательном и процедурном отношении институт комплексного развития застроенных территорий является одним из самых сложных в системе правового градорегулирования. Для приобретения понимания сложное должно быть приведено к его началу – должно быть упрощено в представлении. Первый шаг от сложного к исходному простому – это разделение сложного на относительно простые части. В нашем случае такое движение должно начаться с определения места данного института в системе иных институтов, связанных с подготовкой документации по планировке территории (ДПТ), это определение видов ДПТ, применяемых в различных целях. Со стороны целей мы получаем два вида ДПТ:

- 1) ДПТ для фиксации существующих юридических фактов в виде до сих пор недооформленных границ земельных участков многоквартирных домов¹⁰³;

- 2) ДПТ для фиксации вновь создаваемых юридических фактов в виде соответствующих границ.

¹⁰³ См. ответ на вопрос 1.1.

Второй вид ДПТ подразделяется на следующие подвиды:

2а) ДПТ для размещения линейных объектов, включая цель размещения линейных объектов в связи с несистемными инициативами застройщиков по освоению новых незастроенных территорий¹⁰⁴;

2б) ДПТ для комплексного освоения незастроенных территорий¹⁰⁵;

2в) ДПТ для комплексного развития застроенных территорий.

Поскольку виды ДПТ для всех целей, кроме последней цели «2в», нами уже изучены, то перейдём к изучению особенностей применения ДПТ в целях комплексного развития застроенных территорий.

Как и ранее будем изучать указанный институт, руководствуясь принципом максимизации. Поскольку этот принцип ещё не стал обязательным, в том числе и для выстраивания норм законодательства, то неизбежно возникают альтернативные подходы – немаксимальные подходы. А там, где такие подходы возникают, требуется провести сопоставление. Поэтому нам потребуется составить таблицу 9. После этого надо будет изучить особенности соответствующего закона. Но первоначально, руководствуясь принципом максимизации, надо будет выявить главные пункты, которые должны характеризовать изучаемый институт.

1. Образ цели возникает до возникновения понимания того, как реализовать цель. В технологическом отношении это означает, что цель преобразования локальной застроенной территории первоначально фиксируется соответствующим образом в генеральном плане, ПЗЗ – до того, как эта цель будет «передана» ДПТ для последующей реализации.

Эта цель может и «не передаваться» ДПТ как специальная задача, подлежащая выполнению в обязательном порядке. В этом случае преобразования будут происходить под действием правового механизма «несоответствующего использования» - механизма, применение которого застопорилось в нашей стране по различным причинам, но должно быть развёрнуто согласно его потенциальным возможностям¹⁰⁶.

2. Если же цель преобразований для её реализации «передаётся» ДПТ, то возникает потребность создать особый правовой институт, который ныне называется комплексным развитием территории. Применительно к этому институту должны возникать вопросы относительно его организации – вопросы, которые следует зафиксировать и осмыслить.

3. ДПТ – это изменение границ существующих земельных участков (ЗУ), образование новых ЗУ, изменение границ существующей улично-дорожной сети (УДС). Такое изменение границ – это упразднение, изменение существующих, создание новых объектов недвижимости. Может ли такое упразднение-изменение-создание происходить помимо воли правообладателей недвижимости? Применительно к одному виду случаев –

¹⁰⁴ См. ответы на вопросы 2.5 и 4.2.

¹⁰⁵ См. ответ на вопрос 3.1.

¹⁰⁶ См. ответ на вопрос 2.3 в «Азбуке градостроительного зонирования»: <http://abc-urban.ru/>

может. Это изъятие ЗУ и иных объектов недвижимости для государственных или муниципальных нужд в случаях, определённых статьёй 49 ЗК РФ. Это, по преимуществу, изъятие недвижимости для создания УДС – изъятие, которое осуществляется согласно требованиям законодательства:

1) наличие в генеральном плане определений о планировании создания объектов соответствующего значения в виде элемента, элементов УДС¹⁰⁷;

2) при наличии указанного условия подготовка ДПТ, посредством которой определяются границы зон планируемого размещения объектов, а далее принимаются решения об изъятии соответствующей недвижимости в указанных границах¹⁰⁸.

Спрашивается, а применительно к иным случаям, не связанным с изменением, созданием УДС, можно ли производить изъятие недвижимости в целях преобразования застроенных территорий без согласия правообладателей недвижимости? Здесь возникает развилка в виде трёх возможных ответов на поставленный вопрос: 1) можно, 2) нельзя, 3) можно с оговорками.

4. Помогает ли нам выбрать правильный ответ принцип максимизации? Помогает следующим образом. Максимальность в данном случае – это справедливость, это баланс разнонаправленных интересов, это недопущение абсолютизации:

- прав власти, применяемых невзирая на права и интересы правообладателей недвижимости;
- прав и интересов частных лиц – правообладателей недвижимости, которые не могут полностью игнорировать интересы местного сообщества граждан, явленные в позиции органа власти.

Получается, что согласно принципу максимизации должен быть принят третий вариант ответа, а именно: помимо случаев изъятия недвижимости, определённых статьёй 49 ЗК РФ, должно допускаться также изъятие недвижимости в целях преобразования-развития соответствующих застроенных территорий при условии наличия на то согласия правообладателей недвижимости – согласия, достигаемого по процедурам, которые должны быть определены законодательством.

5. Далее – «дело техники». Здесь можно только указать принципы организации процедур для достижения согласия.

Принцип первый складывается из следующих положений:

- федеральным законом определяется минимальный порог, достижение которого знаменует факт достижения согласия. Например, не менее 75% голосов от общего

¹⁰⁷ См.: 1) часть 6 статьи 45 ГрК РФ: «Не допускается осуществлять подготовку документации по планировке территории ... объектов местного значения поселения, городского округа ... если размещение таких объектов не предусмотрено ... документами территориального планирования поселений, городских округов ...»; 2) ответ на вопрос 2.2.2.

¹⁰⁸ См. ответ на вопрос 2.2.1.

количества правообладателей недвижимости на соответствующей территории высказались за реализацию проекта преобразования;

- каждому голосу присваивается «вес», например: физический объём недвижимости и, или стоимость недвижимости, принадлежащей каждому правообладателю;

- региональным законом может приниматься «минимальный порог согласия», установленный федеральным законом, либо он может ужесточаться, например, до уровня 80, 85 процентов от общего количества «взвешенных голосов».

Принцип второй. Изъявление согласия в рассматриваемом случае зависит от разницы между тем, что существует сейчас, и тем, что планируется создать в будущем. Например, чем выше стоимость планируемой к созданию недвижимости по сравнению со стоимостью существующей недвижимости, тем выше, как правило, вероятность изъявления правообладателями недвижимости согласия на осуществление преобразований.

Из этого принципа следует, что процесс определения факта наличия, отсутствия согласия правообладателей недвижимости должно происходить после предъявления некой концепции (предпроекта) преобразований¹⁰⁹.

6. Следуя логике, мы неизбежно пришли к тому, с чего начали, - с контекста. Пришли, чтобы уточнить со стороны приобретённого знания то, какие основные положения должны закладываться в основу процедур преобразования застроенных территорий – процедур, которые предопределены принципом максимизации:

1) первоначально должны быть зафиксированы в генеральном плане и правилах землепользования и застройки (ПЗЗ) соответствующие намерения. В ПЗЗ должно быть установлено несоответствующее использование земельных участков в тех территориальных зонах, где могут происходить преобразования¹¹⁰;

2) по причине того, что проекты преобразований не могут быть начаты без их предварительного моделирования (морфологического-правового-экономического¹¹¹) должны быть выполнены следующие условия и требования:

а) определения ПЗЗ: не должны быть чрезмерно жёсткими в части градостроительных регламентов, но должны допускать возможность внесения в них уточнений по результатам моделирования; не должны содержать предустановленные границы территорий преобразований, поскольку такие границы должны определяться по результатам моделирования;

б) должна быть подготовлена концепция проекта преобразований в части:

¹⁰⁹ Соответствующие принципы и положения были зафиксированы в законопроекте о преобразовании застроенных территорий, подготовленном Институтом экономики города в 2015 году.

¹¹⁰ См. ответ на вопрос 2.3 в «Азбуке градостроительного зонирования»: <http://abc-urban.ru/>

¹¹¹ См. ответ на вопрос 3.3.

- предложений по уточнению градостроительных регламентов ПЗЗ применительно к соответствующей территории;

- определения морфологических, функциональных и стоимостных изменений существующей недвижимости в результате планируемых преобразований – определения, используемые при принятии совместных решений правообладателями недвижимости, в том числе в отношении изъятия недвижимости при определённых обстоятельствах и условиях;

- последовательности реализации проекта преобразований, его административного и финансового обеспечения;

3) на основании ПЗЗ, уточнённых по результатам моделирования и концепции (в соответствующей части) подготавливается ДПТ, осуществляются иные действия в соответствии с законодательством.

Теперь мы подготовлены к тому, чтобы приступить к построению таблицы 9 – таблицы сопоставления альтернативных подходов (максимального и не максимального) к правовому обеспечению института комплексного развития застроенных территорий.

Сопоставление альтернативных подходов к правовому обеспечению института комплексного развития застроенных территорий (КРЗТ)

Позиции сопоставления	Модели организации КРЗТ		Комментарии
	Модель А - максимальная	Модель Б - не максимальная ¹¹²	
1. Наличие (+), отсутствие (-) в генеральном плане положений о преобразовании соответствующих застроенных территорий	+	+	
2. Наличие (+), отсутствие (-) в правилах землепользования и застройки (ПЗЗ) таких градостроительных регламентов, которые определяют возможность преобразования соответствующих территорий – придают существующим объектам недвижимости статус несоответствующих ПЗЗ	+	+	
3. Наличие (+), отсутствие (-) требования о заблаговременном (без моделирования проектов КРЗТ) установлении в ПЗЗ границ проектов КРЗТ – границ, устанавливаемых по границам территориальных зон	- (*)	+ (*)	(*) Заблаговременное установление по границам территориальных зон границ проектов КРЗТ без их предварительного моделирования является в лучшем случае нерациональным, а в худшем случае – деструктивным ¹¹³
4. Наличие (+), отсутствие (-) требования об установлении специальных расчётных показателей обеспеченности инфраструктурой территорий в границах проектов КРЗТ	- (*)	+ (*)	(*) При наличии нормативов градостроительного проектирования необходимость подготавливать дополнительно специальные расчётные показатели отпадает ¹¹⁴
5. Наличие (+), отсутствие (-) права у органов власти принимать решения, согласно которым правообладатели недвижимости в пределах соответствующих территорий:			
5.1 должны подготовить и представить на обсуждение и согласование: - Концепцию проекта КРЗТ (основанную на вариантном моделировании такого проекта); - проект договора между участниками проекта	+ (*)	- (**)	(*) Срок подготовки проектов указанных документов определяется по согласованию с правообладателями недвижимости – участниками проекта, но не более некоторой предельной продолжительности

¹¹² Модель Б воспроизведена на основании положений Федерального закона от 3 июля 2016 года № 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».

¹¹³ См.: Трутнев Э.К. Анализ закона о комплексном развитии территорий № 373-ФЗ. Журнал «Имущественные отношения в Российской Федерации» №№ 6, 7 (189, 190) 2017: <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>

¹¹⁴ См. Трутнев Э.К. Анализ закона ...

КРЗТ			(**) Подготовка и обсуждение Концепции проекта КРЗТ не предусмотрены
5.2 должны представить на утверждение: - документацию по планировке территории (ДПТ); - проект договора о КРЗТ	- (*)	+ (**)	(* Подготовка ДПТ на этом этапе не предусмотрена (**) Срок подготовки и предоставления на утверждение указанных документов – 6 месяцев.
6. Наличие (+), отсутствие (-) обязательств у органа местного самоуправления по результатам обсуждения Концепции проекта КРЗТ обеспечить внесение соответствующих изменений в ПЗЗ – при необходимости	+	-	
7. Наличие (+), отсутствие (-) положений, которые делают невозможным подготовить рациональным образом ДПТ и представить её на утверждение в срок не позднее 6 месяцев после направления органом местного самоуправления соответствующего предложения	-	+ (*)	(*) См. ответ на вопрос 3.3.2.
8. Наличие (+), отсутствие (-) положений, определяющих право органа местного самоуправления по истечении 6 месяцев при отсутствии представления со стороны правообладателей недвижимости проекта ДПТ и проекта договора (которые в силу объективных обстоятельств невозможно представить в рациональном виде в указанный срок) объявить аукцион среди заинтересованных лиц на право реализации проекта КРЗТ	-	+ (*)	(*) См. ответ на вопрос 3.3.2.
9. Наличие (+), отсутствие (-) права у органа местного самоуправления вопреки воле правообладателей недвижимости произвести изъятие любой недвижимости в соответствии с утверждённой ДПТ в интересах победителя аукциона на право реализации проекта КРЗТ	-	+ (*)	(*) См. ответ на вопрос 3.3.2.
10. Наличие (+), отсутствие (-) права изъятия недвижимости в целях реализации проекта КРЗТ в случае, когда не менее 75% голосов правообладателей недвижимости (голосов, «взвешенных» по объёму недвижимости и, или её стоимости) изъявили на то согласие – изъятия, производимого в интересах всех участников проекта КРЗТ	+ (*)	-	(*) См. «Концепция совершенствования отношений в сфере развития застроенных территорий»: http://www.urbanecomics.ru/node/8302

Основные результаты сопоставления альтернативных моделей.

1. Модель А – максимальная:

- не утверждается мнимая необходимость выделять границы КРЗТ заблаговременно – без предварительного моделирования проекта КРЗТ;

- уважается не номинально, но реально право правообладателей недвижимости выступать с инициативами по поводу преобразования застроенных локальных территорий – подготавливать соответствующие концепции на основе моделирования проектов КРЗТ и предъявлять их для обсуждения, согласования и последующей реализации;

- ради пользы всех участников проекта КРЗТ вводится возможность изъятия недвижимости при условии наличия на то согласия абсолютного большинства правообладателей недвижимости (не менее 75% голосов правообладателей недвижимости - голосов, «взвешенных» по объёму недвижимости и, или по её стоимости).

2. Модель Б – не максимальная:

- утверждается мнимая необходимость: 1) выделять границы проекта КРЗТ заблаговременно – без использования результатов моделирования таких проектов; 2) устанавливать границы проекта КРЗТ по границам территориальных зон; 3) специально для проекта КРЗТ подготавливать расчётные показатели обеспеченности территории инфраструктурой, несмотря на наличие нормативов градостроительного проектирования;

- номинально признаётся право правообладателей недвижимости проявить инициативу в отношении развития соответствующей территории, но фактически такое право упраздняется по причинам, которые делают невозможным подготовить и представить проекты соответствующих документов в установленный 6-месячный срок;

- вводится право администрации провести аукцион среди заинтересованных лиц на право реализации проекта КРЗТ после непредъявления правообладателями недвижимости по прошествии шести месяцев проектов документов, которые должны были бы быть подготовленными, но которые не могут быть подготовлены в силу объективных обстоятельств рациональным образом в указанный срок;

- в пользу победителя аукциона вводится право администрации произвести изъятия любой недвижимости, невзирая на волю правообладателей, в соответствии с утверждённой документацией по планировке территории, подготовленной самим победителем аукциона.

Вопрос (3.3) об ошибках закона о регулировании института комплексного развития застроенных территорий

Рассмотренная выше в таблице 9 немаксимальная модель Б воспроизводит ошибочные положения закона¹¹⁵. Рассмотрим более внимательно те положения, которые прямо, или косвенно относятся к институту планировки территории¹¹⁶.

Вопрос (3.3.1) об ошибках закона в части определения исходных положений деятельности по обеспечению комплексного развития застроенных территорий

Этот вопрос включает в себя три аспекта, которые должны быть раскрыты: 1) определение понятия «деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории»; 2) установление границ территорий комплексного развития; 3) расчетные показатели обеспеченности объектами различных видов инфраструктур в границах территорий комплексного развития.

Особенности определения понятия «деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории»

Законом № 373-ФЗ в статью 1 ГрК РФ введен пункт 34, в котором представлено определение нового понятия «деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории» (далее также – КУРТ)¹¹⁷. Проанализируем это определение как пошаговое приобретение ответов на последовательно задаваемые вопросы.

Вопрос первый: подпадает ли под определение понятия «деятельность КУРТ» деятельность в рамках институтов, прямо поименованных в ГрК РФ? Такими институтами являются:

- 1) институт развития застроенной территории (статьи 46.1–46.3);
- 2) институт комплексного освоения территории (статья 46.4);
- 3) институт освоения территории в целях строительства жилья экономического класса (статьи 46.5–46.8);

¹¹⁵ Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 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».

¹¹⁶ Далее использован текст: См.: Трутнев Э.К. Анализ закона о комплексном развитии территорий № 373-ФЗ. Журнал «Имущественные отношения в Российской Федерации» №№ 6, 7 (189, 190) 2017: <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>

¹¹⁷ Пункт 34 статьи 1 ГрК РФ: «*деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории – осуществляемая в целях обеспечения наиболее эффективного использования территории деятельность по подготовке и утверждению документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения и необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности граждан объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, а также по архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции указанных в настоящем пункте объектов*».

4) комплексное развитие территории по инициативе правообладателей земельных участков (статья 46.9);

5) комплексное развитие территории по инициативе органа местного самоуправления (статьи 46.10, 46.11).

Очевидно, что подпадают, поскольку с логической точки зрения отсутствует запрет на то, чтобы в соответствии с предъявленным определением все пять институтов являлись видами деятельности КУРТ. ГрК РФ в редакции Закона № 373-ФЗ это и утверждает, но это относится только к двум из пяти институтам – четвертому и пятому¹¹⁸. Однако, несмотря на отсутствие прямого указания, и остальные три прямо непоименованные институты не могут не быть видами деятельности КУРТ – являются таковыми, должны рассматриваться таковыми по причине их соответствия новому определению.

Вопрос второй: подпадает ли под определение понятия «деятельность КУРТ» деятельность лица, имеющего в собственности большой земельный участок и намеревающегося подготовить в отношении него за свой счет проект планировки территории с тем, чтобы в пределах образованных кварталов либо микрорайона осуществить строительство объектов в коммерческих целях?

Со стороны законодательства нет запрета на такую деятельность, напротив, ее возможность прямо предусмотрена ГрК РФ¹¹⁹, хотя детально ее порядок там не описан, то есть эта деятельность до сих пор не имеет официального статуса правового института, но при этом подпадает под введенное Законом № 373-ФЗ официальное определение «деятельность КУРТ» – фактически, а ныне и юридически является одним из видов такой деятельности. Иначе говоря, к пяти поименованным институтам необходимо добавить шестой институт, существование и применение которого законом не запрещено, но не оформлено соответствующими нормами закона.

Вопрос третий: подпадает ли под определение понятия «деятельность КУРТ» независимая либо косвенно зависимая друг от друга деятельность различных лиц в различных частях города, осуществляемая посредством подготовки различных проектов планировки, различной проектной документации применительно к различным независимо создаваемым друг от друга объектам?

¹¹⁸ Часть 1 статьи 46.9 ГрК РФ: «Комплексное развитие территории по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества (далее также – комплексное развитие территории по инициативе правообладателей) является одним из видов деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории». Часть 5 статьи 46.10 ГрК РФ: «Комплексное развитие территории по инициативе органа местного самоуправления включает в себя подготовку документации по планировке территории, образование земельных участков в границах данной территории, размещение на земельных участках в границах данной территории объектов капитального строительства жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения, а также необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности граждан объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур в соответствии с документацией по планировке территории».

¹¹⁹ Часть 1 статьи 46 ГрК РФ: «Решение о подготовке документации по планировке территории применительно к территории поселения, территории городского округа ... принимается органом местного самоуправления поселения, органом местного самоуправления городского округа ... либо на основании предложений физических или юридических лиц о подготовке документации по планировке территории...».

Нет формально-юридического запрета для того, чтобы считать указанную деятельность одним из видов деятельности КУРТ, определение которой дано в Законе № 373-ФЗ.

Из ответов на поставленные вопросы следуют выводы:

1) нет практически ни одного вида градостроительной деятельности, который формально не подпадал бы под определение понятия «деятельность КУРТ» (за малыми исключениями тех случаев, принадлежность которых к такой деятельности может вызвать сомнения, а такие сомнения невозможно разрешить по причине отсутствия формальных критериев для установления такой принадлежности);

2) должен быть поставлен вопрос о целесообразности введения в ГрК РФ такого определения, которое ничего не определяет, поскольку оно охватывает без должного различения практически «всё» без исключения;

3) все то, что является видом деятельности КУРТ (то есть формально «всё») должно подпадать под соответствующие процедуры регулирования, в том числе в отношении установления «для всего» территориальных границ осуществления такой деятельности. Очевидно, что установление таких границ «для всего» не имеет смысла, а отказ от их установления был бы незаконным, поскольку противоречит формальным определениям ГрК РФ в редакции Закона № 373-ФЗ.

Это значит, что ничего не определяющее определение понятия «деятельность КУРТ» создает коллизии для правоприменения.

Об установлении границ территорий для обеспечения их комплексного и устойчивого развития

Теперь необходимо приобрести четкое понимание того, где и как согласно ГрК РФ в редакции Закона № 373-ФЗ должны устанавливаться правовые основания для деятельности КУРТ – основания в виде установления соответствующих границ и определения расчетных показателей.

Несколько взаимосвязанных норм должны быть осмыслены. Надлежит раскрыть смысл части 7 статьи 9 Закона № 373-ФЗ, согласно которой на органы местного самоуправления возложена обязанность внести в срок до 1 июля 2017 года соответствующие изменения в правила землепользования и застройки (ПЗЗ)¹²⁰.

¹²⁰ Часть 7 статьи 9 Закона № 373-ФЗ: «В целях осуществления деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории утвержденные правила землепользования и застройки должны быть приведены в соответствие с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона) в части установления территорий, в границах которых допускается осуществление деятельности по их комплексному и устойчивому развитию, и применительно к таким территориям расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности соответствующих территорий объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения в срок до 1 июля 2017 года».

Какие последствия возникают для органов местного самоуправления в случаях, когда указанная обязанность не будет ими выполнена к установленному сроку?

Ответ: никаких последствий не возникает, поскольку они не установлены законом. Зато возникают логические последствия для самого Закона № 373-ФЗ, а именно указанная норма не имеет правового смысла, определенные этой нормой «обязанности» могут выполняться органами местного самоуправления как до истечения установленного срока, так и после – фактически в любое время, поскольку отсутствует запрет на внесение соответствующих изменений в ПЗЗ.

Применительно ко всем ли видам деятельности КУРТ или только к некоторым из них необходимо создавать правовые основания, внося изменения в ПЗЗ согласно части 7 статьи 9 Закона № 373-ФЗ?

На этот вопрос Закон № 373-ФЗ не дает однозначного ответа, на что было указано ранее.

Какие причины определяют необходимость создания правовых оснований для деятельности КУРТ в виде двух требований: 1) наличие границ соответствующих территорий в ПЗЗ и 2) наличие расчетных показателей применительно именно к таким территориям в зафиксированных границах – показателей обеспеченности объектами различных видов инфраструктур и их доступности для населения?

Сначала выясним ситуацию о границах территории, только при обязательном наличии которых в ПЗЗ Закон № 373-ФЗ допускает осуществление деятельности КУРТ¹²¹. Для понимания смысла этой новеллы необходимо сопоставить два подхода – отвергнутый Законом № 373-ФЗ и принятый Законом № 373-ФЗ.

Первый подход, отвергнутый Законом № 373-ФЗ. При этом подходе подразумевается, что с правовой и технологической точек зрения имеется все необходимое и достаточное в качестве условий для начала осуществления деятельности КУРТ. В частности, имеются градостроительные регламенты в составе ПЗЗ и нормативы градостроительного проектирования в виде самостоятельного нормативного правового акта. При этом подходе технологический алгоритм подготовки и осуществления деятельности КУРТ в самом кратком виде описывается следующими положениями:

1) выполнение пространственно-экономического моделирования комплексного проекта на предмет определения условий, при которых этот проект может стать рентабельным;

2) правовое закрепление выявленных в результате пространственно-экономического моделирования условий, в качестве которых могут быть, в частности:

¹²¹ Часть 5.1 статьи 30 ГрК РФ в редакции Закона № 373-ФЗ: «На карте градостроительного зонирования в обязательном порядке устанавливаются территории, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, в случае планирования осуществления такой деятельности. Границы таких территорий устанавливаются по границам одной или нескольких территориальных зон и могут отображаться на отдельной карте».

- границы проекта в зависимости от различных вариантов его выполнения (обоснование включения/исключения различных земельных участков и объектов из внешнего «контура проекта»);
- градостроительные регламенты, в отношении которых при необходимости могут вырабатываться предложения по изменению ПЗЗ для обеспечения рентабельности проекта и его встроенности в градостроительный контекст;
- нормативы градостроительного проектирования, относящиеся к обеспеченности и доступности объектов различных видов инфраструктур (социальной, транспортной, инженерно-технической), в отношении которых при необходимости могут вырабатываться предложения по изменению соответствующего нормативного правового акта.

Первый подход характеризует главное обстоятельство – отсутствие необходимости в дополнительном законодательном обеспечении в виде «специальных условий», прежде всего по причине принципиальной невозможности их создать априори – без ситуативного моделирования.

Проще говоря, этот подход доказательно отрицает как нерациональное и неприемлемое по причине деструкции города действие по априорному «вслепую» установлению в ПЗЗ границ деятельности КУРТ без учета результатов вариантного по своей природе пространственно-экономического моделирования комплексных проектов¹²².

Второй подход, принятый Законом № 373-ФЗ, противоположный первому подходу. Исходное утверждение о противоположности второго подхода первому требует доказательств. В порядке гипотезы для проверки следует предположить, что и второй подход, связанный с обязательным установлением в ПЗЗ границ деятельности КУРТ по границам территориальных зон, может также осуществляться на основе и в соответствии с результатами пространственно-экономического моделирования. Но эта гипотеза в силу беспристрастной логики рассыпается по двум причинам.

1. Если выполнено пространственно-экономическое моделирование:

- то границы комплексного проекта должны быть ситуативно прилажены к сложной ситуации, то есть должны быть определены выборочно применительно к различным вариантам – должны быть определены по границам земельных участков, но никак не по границам территориальных зон;

- то границы комплексного проекта (определенные по границам земельных участков) не только нет никакой технологической необходимости устанавливать в ПЗЗ, но и нет никакой правовой возможности, поскольку статус таких границ должен быть приравнен к статусу территориальных зон, но это невозможно, поскольку новые территориальные зоны не возникают просто по факту установления границ деятельности КУРТ – границ, ситуативно определенных по результатам моделирования.

Проще говоря, выполнение моделирования делает невозможным установление «в обязательном порядке» в ПЗЗ границ деятельности КУРТ по границам территориальных

¹²² Пример такого моделирования проектов преобразования территорий ветхой жилой застройки см. URL: http://www.urbanomics.ru/sites/default/files/gogod-for-laif-2016_iue.pdf

зон. И наоборот, такое установление, предписанное Законом № 373-ФЗ, неотвратимо упраздняет предваряющее пространственно-экономическое моделирование комплексных проектов – обесмысливает такое моделирование как основу для принятия рациональных решений.

2. Если выполнено пространственно-экономическое моделирование (причина 2):

- то предъявлен эффективный инструмент обеспечения процесса реализации комплексного проекта;

- то такой инструмент реализации не может быть инструментом одноразового применения только лишь для запуска проекта, этот инструмент необходимым образом ориентирован на постоянное сопровождение проекта в процессе его реализации. Такое сопровождение должно предполагать возможность текущего уточнения границ проекта (границ деятельности КУРТ) с учетом обстоятельств, которым предопределено меняться. А закрепление в ПЗЗ указанных границ либо игнорирует реальность, либо должно превращать такое закрепление в фикцию – в формальный предлог, который, будучи однажды созданным, можно будет игнорировать в последующем. Но тогда необходимо усомниться в целесообразности закрепления границ предложенным в Законе № 373-ФЗ образом.

По указанным причинам подход, закрепленный Законом № 373-ФЗ, требующий в обязательном порядке установления в ПЗЗ границ деятельности КУРТ по границам территориальных зон, фактически отвергает упреждающее пространственно-экономическое моделирование, а по причине такого отвержения обречен негативно воздействовать на практику применения институтов комплексного развития территорий.

О расчетных показателях обеспеченности объектами различных видов инфраструктур в границах территорий комплексного развития

Продолжим анализ и сделаем еще один шаг к пониманию. Для начала следует напомнить следующее:

1) помимо установления в обязательном порядке в ПЗЗ границ деятельности КУРТ, ПЗЗ должны быть приведены в соответствие с требованиями ГрК РФ в части и расчетных показателей обеспеченности, и доступности для населения объектов различных видов инфраструктуры (коммунальной, транспортной, социальной)¹²³;

¹²³ Часть 7 статьи 9 Закона № 373-ФЗ: «В целях осуществления деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории **утвержденные правила землепользования и застройки должны быть приведены в соответствие с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона) в части установления территорий, в границах которых допускается осуществление деятельности по их комплексному и устойчивому развитию, и применительно к таким территориям расчетных показателей** минимально допустимого уровня обеспеченности соответствующих территорий объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения в срок до 1 июля 2017 года».

2) публичные слушания по проекту планировки территории и проекту межевания территории не проводятся, если они подготовлены в отношении территории, в границах которой в соответствии с правилами землепользования и застройки предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории¹²⁴.

Сразу обнаруживается содержащаяся в Законе № 373-ФЗ коллизия в отношении расчетных показателей:

1) с одной стороны, расчетные показатели – это принадлежность института нормативов градостроительного проектирования, что однозначно следует из определения пункта 26 статьи 1 ГрК РФ¹²⁵. При этом согласно статьям главы 3.1 ГрК РФ местные нормативы градостроительного проектирования являются самостоятельным нормативным правовым актом со своей четко определенной структурой, подготавливаются в соответствии со специально установленными процедурами и утверждаются представительным органом местного самоуправления;

2) с другой стороны, Закон № 373-ФЗ определяет нечто прямо противоположное тому, что содержится в указанных нормах ГрК РФ, а именно применительно к соответствующим территориям расчетные показатели как бы выводятся из состава местных нормативов градостроительного проектирования и механически переводятся в состав ПЗЗ.

Должны быть поставлены вопросы:

- 1) не является ли мнимой выявленная коллизия?
- 2) не разрешается ли она «сама собой» в ГрК РФ в редакции Закона № 373-ФЗ?

Предположим, что применительно к территориям, где планируется осуществлять деятельность КУРТ, Закон № 373-ФЗ вводит более специальные нормы по отношению к указанным нормам ГрК РФ – нормы, которые должны применяться по причине их более высокой юридической силы. Оказывается, что и в указанном случае отмеченная коллизия не упраздняется, а продолжает неизменно существовать, поскольку имеют место следующие неупразднимые положения:

1) в ситуации наличия нормативного правового акта, содержащего местные нормативы градостроительного проектирования (далее – МНГП) невозможно принять отдельно от МНГП расчетные показатели, механически включив их в градостроительный регламент ПЗЗ применительно к соответствующей территории, без внесения соответствующих изменений в МНГП в части, относящейся к этой территории, без того, чтобы изъять из МНГП соответствующие показатели и (или) изменить их значения. Иначе

¹²⁴ См. часть 5.1 статьи 46 ГрК РФ в редакции Закона № 373-ФЗ.

¹²⁵ Пункт 26 статьи 1 ГрК РФ: «нормативы градостроительного проектирования - совокупность установленных в целях обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека **расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности** объектами, предусмотренными частями 1, 3 и 4 статьи 29.2 настоящего Кодекса, населения субъектов Российской Федерации, муниципальных образований **и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности** таких объектов для населения субъектов Российской Федерации, муниципальных образований».

в двух разных актах будут существовать разные расчетные показатели применительно к одной и той же территории – возникнет противоречие, для устранения которого потребуется вносить изменения не в один нормативный правовой акт (ПЗЗ), а в два (и в ПЗЗ, и в МНГП);

2) согласно пункту 2 статьи 85 ЗК РФ градостроительный регламент – это основа правового режима использования земельных участков, а МНГП (в виде расчетных показателей включенных посредством Закона № 373-ФЗ в градостроительный регламент) ни при каких условиях не могут стать компонентом градостроительного регламента¹²⁶. То есть в этой части имеется противоречие между ЗК РФ и ГрК РФ в редакции Закона № 373-ФЗ, которое должно быть устранено, а для его устранения имеется только один способ – упразднить новеллу Закона № 373-ФЗ, создавшую ненужный «довесок» к составу градостроительного регламента в виде расчетных показателей, механистически исторгнутых из МНГП;

3) предусмотренное Законом № 373-ФЗ создание правовых условий для деятельности КУРТ через внесение изменений в ПЗЗ не может быть осуществлено без проведения публичных слушаний по обсуждению таких изменений, а применительно к публичным слушаниям необходимо принять во внимание следующее:

а) включение в градостроительные регламенты расчетных показателей, исторгнутых из МНГП, меняет состав предметов обсуждения на публичных слушаниях изменений ПЗЗ – вводит в них нечто дополнительное, ныне не предусмотренное ГрК РФ относительно измененных предметов обсуждения. То есть в силу правовой логики Закон № 373-ФЗ должен был внести (но не внес) в ГрК РФ соответствующие изменения, а факт отсутствия таких изменений порождает высокие риски, может быть оспорен в судебном порядке заинтересованными лицами как подмена – как понуждение к обсуждению документа, содержащего нечто большее, чем формально предъявлено как предмет обсуждения на публичных слушаниях;

б) согласно части 5.1 статьи 46 ГрК РФ публичные слушания по проекту планировки территории и проекту межевания территории не проводятся, если они подготовлены в отношении территории, в границах которой в соответствии с правилами землепользования и застройки предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории.

Этот вопрос должен быть разобран поэлементно следующим образом. «В соответствии с правилами землепользования и застройки» в этом случае означает то, что уже проводились публичные слушания по обсуждению изменений ПЗЗ, посредством которых формально определялись и границы территории для осуществления деятельности КУРТ, и расчетные показатели в отношении этой территории. То есть как бы не нужно еще раз проводить публичные слушания. Однако «еще раз» не относится к рассматриваемому случаю, поскольку предметы публичных слушаний в отношении ПЗЗ не артикулированы законом как в части расчетных показателей (см. подпункт «а»), так и в той части, что ранее проведенные публичные слушания никаким образом не могли иметь

¹²⁶ См. ответ на вопрос 3.2 в «Азбуке градостроительного зонирования»: <http://abc-urban.ru/>

предметы публичных слушаний, относящихся к документации по планировке территории. Иначе говоря, фактически имеет место ситуация, когда предметы обсуждения документа, подготовленного позднее, переадресуются документу, подготовленному ранее, который никоим образом не мог содержать эти предметы ни для обсуждения, ни для утверждения. Проще говоря, проявляется действие, которое на основании логики может быть охарактеризовано как подмена.

Вопрос (3.3.2) об ошибках закона в части регулирования инициатив правообладателей и инициатив органов местного по комплексному развитию застроенных территорий (КРЗТ)

Этот вопрос включает в себя три аспекта, которые должны быть раскрыты: 1) о связи между двумя видами деятельности – деятельностью КРЗТ по инициативе правообладателей и деятельностью КРЗТ по инициативе органов местного самоуправления; 2) об оценке с правовых и технологических позиций возможности стать успешной деятельности КРЗТ по инициативе правообладателей; 3) об оценке с правовых и технологических позиций возможности стать успешной деятельности КРЗТ по инициативе органов местного самоуправления.

О связи между двумя видами деятельности – деятельностью КРЗТ по инициативе правообладателей и деятельностью КРЗТ по инициативе органов местного самоуправления

Указанная связь характеризуется следующими положениями.

Во-первых, для выполнения деятельности КРЗТ по инициативе правообладателей нет формального запрета – нет запрета на то, чтобы такая деятельность выполнялась без специального решения органов местного самоуправления (ОМС) – до принятия такого решения, поскольку такая деятельность может осуществляться в инициативном порядке на основании ПЗЗ, измененных в части обозначения границ территории, предназначенной для КРЗТ. Однако ОМС может принять решение о КРЗТ по своей инициативе, а согласно такому решению правообладателям недвижимости уже официально должно быть предложено осуществить соответствующие инициативные действия и завершить их через шесть месяцев со дня поступления такого предложения. При этом Законом № 373-ФЗ не определяются сроки принятия решения. Это означает, что такое решение может быть принято в любой момент (после внесения соответствующих изменений в ПЗЗ) – либо быстро, либо «совсем не скоро», либо никогда не будет принято (правовые последствия непринятия такого решения не возникают). В случае принятия ОМС решения о КРЗТ по инициативе органа местного самоуправления для правообладателей недвижимости устанавливается срок в шесть месяцев, до истечения которого они должны:

- 1) подготовить и обеспечить утверждение документации по планировке территории;
- 2) подготовить и представить соглашение между правообладателями недвижимости – участниками инициативного КРЗТ (в случае наличия нескольких участников);

3) подготовить и обеспечить подписание договора между участниками инициативного КРЗТ и ОМС.

В случае если по истечении шести месяцев не будут в наличии указанные документы, то ОМС принимает решение о проведении аукциона на право заключения договора о КРЗТ по инициативе органа местного самоуправления¹²⁷.

Во-вторых, поскольку Законом № 373-ФЗ определяется, что деятельность КРЗТ по инициативе ОМС не может быть начата с упреждением – до того как через шесть месяцев обернется неудачей инициатива правообладателей недвижимости (не будут предоставлены и утверждены соответствующие документы – см. выше), то должен быть поставлен вопрос о том, почему Закон № 373-ФЗ сужает возможности применения более разнообразных и гибких схем деятельности, почему, например, инициатива ОМС не может быть проявлена первой (не формально, но фактически) и «повести за собой» в режиме взаимодействия (на принципах муниципального-частного партнерства) инициативу правообладателей недвижимости.

Из текста Закона в силу логики возникает ответ на поставленный вопрос: Закон № 373-ФЗ отсекает иные схемы и утвердил только две схемы, основанные на принципе независимости и взаимного отторжения схем – «либо, либо» (из дальнейшего изложения станет ясным, что две номинально заявленные как возможные схемы фактически сводятся к одной реально выполнимой схеме – схеме проявления инициативы ОМС). Логическая формула отторжения процедурных схем друг от друга такова: если по истечении некоторого срока автономно совершаемая инициатива правообладателей (осуществляемая без формального и фактического содействия ОМС) «захлебнется», то возможность такой инициативы упраздняется впредь, а на ее место заступает инициатива ОМС, которая состоит в приглашении посредством аукциона одного, как правило, стороннего инвестора (поскольку местные инвесторы до указанных событий не смогли проявиться в рамках инициативы правообладателей недвижимости, то есть выявился факт отсутствия местных инвесторов).

Получается, что Закон № 373-ФЗ отсекает, фактически запретил для практического использования некоторые возможные процедурные схемы и выбрал малую часть из широкого спектра возможных способов преобразования застроенных территорий. Такой обуженный выбор может быть оправдан только в том случае, если имеются доказательства оптимальности и неоспоримой предпочтительности того, что предлагается по сравнению с тем, что отторгнуто. Наличие либо отсутствие такого доказательства предстоит обнаружить посредством анализа, результаты которого представлены далее.

Об оценке с правовых и технологических позиций возможности стать успешной деятельностью КРЗТ по инициативе правообладателей

¹²⁷ См. часть 9 статьи 46.10 ГрК РФ.

Для начала зафиксируем и прокомментируем условия и обстоятельства, которые прямо или косвенно определяют действия частных лиц – инициаторов КРЗТ. Эти условия и обстоятельства таковы.

Условие первое. Предусмотренная Законом № 373-ФЗ инициатива частных лиц может состояться только при наличии в ПЗЗ соответствующих границ и расчетных показателей применительно к территориям с обозначенными границами (кроме инициативных действий, осуществляемых не позднее 1 июля 2017 года, – в период до наступления этой даты¹²⁸). При этом, хотя и установлена для органов местного самоуправления обязанность до указанной даты внести соответствующие изменения в ПЗЗ¹²⁹, но не определены последствия за неисполнение этой обязанности в установленный срок. То есть, имеет место «необязательная обязанность».

Условие второе. Согласно части 7 статьи 46.10 ГрК РФ первоначально должно быть принято решение о комплексном развитии территории по инициативе органа местного самоуправления и согласно указанному решению должно быть предложено правообладателям недвижимости, расположенной в пределах обозначенной в ПЗЗ территории, осуществить деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории в порядке, установленном статьей 46.9 ГрК РФ. Это означает, что формально и по существу:

- не может быть самостоятельной инициативы правообладателей – инициативы, не санкционированной ОМС, а несанкционированная инициатива не может считаться инициативой как таковой – является мнимой инициативой;

- заведомо мнимая инициатива правообладателей не может успешно состояться, то есть, обречена быть неуспешной для оправдания замещения ее иной инициативой – инициативой ОМС.

Проще говоря, закон великодушен – формально позволяет правообладателям проявить себя в правовых рамках, гарантирующих неуспех инициативы правообладателей. Сказанное – то, что следует из формальной логики предъявления норм Закона № 373-ФЗ, можно считать пока лишь гипотезой, которая, однако, находит однозначное подтверждение результатами последующего анализа.

Условие третье. Установленное Законом № 373-ФЗ первое условие порождает не формализованное однозначно, но логикой фактически предопределенное предписание о том, что документация по планировке территории должна быть подготовлена в границах территории КРЗТ, обозначенной в ПЗЗ, поскольку в противном случае утрачивает смысл такое обозначение. Однако ряд норм Закона № 373-ФЗ упраздняют предписание, этим же законом фактически установленное, следующим образом.

¹²⁸ Часть 8 статьи 9 Закона № 373-ФЗ: «До приведения правил землепользования и застройки в соответствие с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона), но не позднее 1 июля 2017 года заключение договоров о развитии застроенных территорий, договоров о комплексном освоении территорий допускается без установления на карте градостроительного зонирования территорий, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территорий».

¹²⁹ См. часть 8 статьи 9 Закона № 373-ФЗ.

1. Не обязаны все правообладатели земельных участков в границах территории комплексного развития становиться участниками соглашения, а земельные участки, правообладатели которых не присоединились к инициаторам КРЗТ, должны быть исключены из зоны действия документации по планировке территории¹³⁰. То есть имеются два вида не совпадающих друг с другом территорий:

а) территория, «подлежащая» КРЗТ (определяется границами в ПЗЗ);

б) территория, в отношении которой «предусматривается» КРЗТ, – это территория, не выходящая за границы территории, «подлежащей» КРТ, с изъятиями земельных участков правообладателей, которые не присоединились к соглашению, то есть территория или не в контуре КРЗТ, или «с дырками», или и то, и другое.

Это значит, что посредством Закона № 373-ФЗ создается уникальный феномен – нечто такое, что в принципе невозможно реализовать ни в практике планирования-проектирования, ни, соответственно, строительства, поскольку невозможно существовать документации по планировке территории «с дырками», как невозможно, например, представить себе улицу, существующую на некотором расстоянии, по завершении которого улица прекращает существование, а через некоторый промежуток реально не существующей трассы (но мнимо существующей в воображении) вновь возобновляющую свое реальное существование. Очевидно, что часть 7 статьи 46.9 ГрК РФ в редакции Закона № 373-ФЗ и связанные с этой частью нормы не согласуются со здравым смыслом.

2. Ни одна территория не может существовать вне градостроительного контекста, в частности, независимо от объектов инженерно-технической инфраструктуры. Это означает, что никакое значимое преобразование никакой территории не может ограничиваться исключительно ее границами – требует выхода за эти границы ради обеспечения связи с указанными объектами, требует организации «параллельных проектов» на сопряженных территориях – прокладки новых коммуникаций, реконструкции, модернизации объектов, генерирующих и поставляющих ресурсы для функционирования территорий комплексного развития. Чтобы организовать «параллельные проекты», потребуется посредством проектного моделирования прорабатывать параметры соглашений с различными ресурсоснабжающими организациями. Вероятность заключения таких соглашений низка по следующим причинам:

а) наличие фактически установленного Законом № 373-ФЗ запрета на обеспечение КРЗТ посредством соответствующих программ¹³¹. С формальной точки зрения в Законе №

¹³⁰ Часть 7 статьи 46.9 ГрК РФ: «Документация по планировке территории применительно к территории, подлежащей комплексному развитию по инициативе правообладателей, подготавливается на основании заключенного правообладателями соглашения. Подготовка такой документации осуществляется правообладателями применительно к территории, в отношении которой предусматривается осуществление деятельности по ее комплексному и устойчивому развитию, в границах земельных участков, правообладатели которых заключили соглашение».

¹³¹ Часть 6 статьи 46.9 ГрК РФ: «В соглашении наряду с указанными в части 5 настоящей статьи условиями могут быть предусмотрены иные условия, в том числе порядок и условия распределения между правообладателями расходов на строительство объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур в случаях, если строительство таких объектов не предусмотрено программами

373-ФЗ такой запрет отсутствует, то есть формально указанное обеспечение КРЗТ посредством программ возможно, однако ему практически невозможно состояться на практике, поскольку программы – это результат соответствующих проектно-расчетных проработок, а речь идет о тех случаях, когда таких проработок нет, поскольку соответствующие территории как раз и выделены для того, чтобы начать соответствующие проработки. Это означает, что здесь мы имеем дело с ситуациями отсутствия программ – отсутствия обеспечения КРТ посредством соответствующих программ;

б) переложение дополнительных финансовых нагрузок на плечи частных лиц – инициаторов КРЗТ, неизбежное возрастание для них неопределенностей и рисков неисполнения задуманной инициативы, которая не поддерживается средствами местного бюджета, средствами организаций коммунального комплекса, субъектов естественных монополий.

Условие четвертое. Утверждение документации по планировке территории, подготовленной частными лицами – инициаторами КРЗТ, связано с высокими рисками, а именно:

1) риски содержательных и технологических нестыковок: невозможно выполнить ориентированную на реальное осуществление преобразований «ДПТ с дырками». Даже если представить, что невозможное стало возможным («ДПТ с дырками»), то возникнет следующая ситуация: для правообладателей земельных участков, представленных «дырками» в ДПТ, остается возможность и после утверждения «ДПТ с дырками» войти в состав инициаторов КРЗТ, а такое вхождение неизбежно повлечет за собой переработку ДПТ, а однажды переработанная ДПТ подвержена риску последующей переработки по причине присоединения новых «инициаторов», то есть в указанной ситуации ДПТ не является документом, гарантирующим реализацию намеченных планов. Проще говоря, во всех случаях, когда не все правообладатели земельных участков являются инициаторами КРЗТ, вообще бессмысленно подготавливать ДПТ – бессмысленно выступать с инициативой КРЗТ;

2) риски неутверждения ДПТ в связи с наличием «параллельных проектов» (см. условие второе). Если ДПТ подготавливается с намерением ее реализовать («по серьезному»), то неизбежно возникает необходимость спланировать некоторую часть сопряженной территории как минимум для прокладки новых, реконструкции старых инженерно-технических коммуникаций. По формальным основаниям эта «дополнительная планировка» не может быть механически инкорпорирована в ДПТ применительно к территории, подлежащей развитию. Иначе говоря, возникает

комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, программами комплексного развития транспортной инфраструктуры, программами комплексного развития социальной инфраструктуры за счет средств местного бюджета, средств организаций коммунального комплекса, субъектов естественных монополий. Не допускается включение в договор и соглашение условий, предусматривающих строительство таких объектов за счет правообладателей, в случае, если их строительство предусмотрено программами комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, программами комплексного развития транспортной инфраструктуры, программами комплексного развития социальной инфраструктуры за счет средств местного бюджета, средств организаций коммунального комплекса, субъектов естественных монополий».

необходимость подготовить дополнительно еще одну (либо несколько) ДПТ, для этого потребуется отдельное административное решение о подготовке ДПТ. Чтобы такое решение состоялось, должно быть подготовлено решение относительно корректировки программы развития коммунальной инфраструктуры, что связано с внесением соответствующих изменений в бюджет на предстоящий год и на некоторое количество предстоящих лет. То есть в ситуации подготовки ДПТ «по серьезному» заведомо не будет выполнено требование части 9 статьи 46.10 ГрК РФ, согласно которому не более шести месяцев отводится правообладателям недвижимости для завершения процесса документального оформления их инициативы. Это значит, что и сама инициатива «по серьезному» состояться никоим образом не может¹³²;

3) риски утверждения ДПТ, не соответствующей градостроительным регламентам ПЗЗ. Формально такая новелла введена Законом № 373-ФЗ – создано противоречие одних норм ГрК РФ другим нормам ГрК РФ, а также ЗК РФ (см. выше). Эти риски связаны с возможностью признания в судебном порядке недействительной утвержденной ДПТ. То есть в такой ситуации ДПТ не является надежной гарантией реализации инициативы КРТ.

Условие пятое. Заключение договора с органом местного самоуправления в части распределения обязательств. Здесь должны быть рассмотрены два случая:

- 1) когда ОМС не берет на себя никаких обязательств;
- 2) когда ОМС берет на себя некоторые обязательства.

Случай первый – по договору ОМС не берет на себя никаких обязательств. Для частных лиц как инициаторов КРТ этот случай мог бы стать самым «надежным» по причине снятия неоправданно высоких рисков неисполнения обязательств партнером договора – ОМС¹³³. Этот случай является и самым тяжелым в финансовом отношении, не говоря о том, что при отсутствии финансовой поддержки со стороны ОМС большинство проектов КРЗТ рискуют быть нерентабельными – мнимыми проектами. Кроме того, отсутствие административной поддержки со стороны ОМС (в части, например, организации «параллельных проектов») делает практически невозможным для частных

¹³² За исключением не запрещенной законом, но, скорее, иницируемой Законом № 373-ФЗ возможности подготавливать ДПТ «не по серьезному» следующим образом:

- 1) ДПТ подготавливается сугубо формально – только в границах КРЗТ, без проработки предложений о «параллельных проектах» по обеспечению территории инженерно-технической инфраструктурой, располагаемой на сопряженных территориях;
- 2) ДПТ утверждается без проведения публичных слушаний;
- 3) ДПТ, фактически не содержащая предложений по комплексному решению проблем, используется как основание для принятия решения об изъятии земельных участков в границах территории КРЗТ «для муниципальных нужд в целях комплексного развития территории»;
- 4) перешедшие в муниципальную собственность земельные участки передаются без торгов на правах аренды «особо инициативным правообладателям»;
- 5) в отношении консолидированного указанным образом из многих земельных участков одного земельного участка в размерах территории, формально определенной к развитию, может продолжаться инициированная уже одним правообладателем подготовка предложений по изменению ранее утвержденной ДПТ, то есть после устранения избыточных субъектов преобразований и потенциальных конкурентов может подготавливаться ДПТ уже «по серьезному».

Возможность такой схемы не блокируется законом.

¹³³ См. например, часть 22 статьи 46.9 ГрК РФ.

лиц «по серьезному» проявить инициативу КРЗТ в установленные законом сроки (см. выше).

Случай второй – по договору ОМС берет на себя некоторые обязательства. Применительно к КРЗТ по инициативе правообладателей этому случаю практически невозможно стать реальностью по следующим причинам. Чтобы ОМС в процессе заключения договора взять на себя обязательства потребуются наличие у ОМС желания, а такое желание должно быть просчитано, однако в этом случае просчитано самим ОМС оно быть не может, поскольку территория для того и выделена специально, чтобы расчет проектным способом состоялся частными инициаторами КРЗТ. Если же расчет состоялся и предъявлен частными лицами, то ОМС, если захочет, сможет взять на себя обязательства только по завершении процедуры бюджетного планирования, то есть за пределами отпущенного инициаторам КРЗТ срока. Это значит, что инициатива КРЗТ формально не будет предъявлена, несмотря на потраченные усилия частными лицами – инициаторами КРЗТ. Если же случилось почти невозможное – заблаговременно подготовлены и реализуются программы развития инфраструктуры применительно именно к территории комплексного развития – программы, соответствующие положения которых включены в договор, то всегда существует риск одностороннего отказа ОМС от исполнения своих обязательств по договору¹³⁴.

Таким образом, выясняется, что по совокупности всех условий и обстоятельств вероятность стать успешным проектом КРЗТ, выполняемому по инициативе правообладателей недвижимости, близка к нулю.

В порядке гипотезы следует предположить, что на фоне ряда почти тотально обреченных быть неуспешными проектов КРЗТ, по инициативе правообладателей осуществляемых, могут быть обнаружены противоположные, то есть успешные проекты, в следующих случаях:

1) согласно новелле Закона № 373-ФЗ на основании документации по планировке территории производится изъятие земельных участков в пределах территории КРЗТ;

2) изъятые и находящиеся в муниципальной собственности земельные участки предоставляются без торгов на правах аренды одному инициатору либо ограниченному числу инициаторов проекта КРЗТ. Эта гипотеза относительно успешности «особых» проектов КРЗТ находит подтверждение, которое представлено ниже.

Об оценке с правовых и технологических позиций возможности стать успешной деятельностью КРЗТ по инициативе органов местного самоуправления

¹³⁴ Часть 22 статьи 46.9 ГрК РФ: «Уполномоченный орган местного самоуправления имеет право на односторонний отказ от договора (исполнения договора), заключенного с одним или несколькими правообладателями, по следующим основаниям: ...2) местным бюджетом на текущий финансовый год и плановый период не предусмотрены расходные обязательства муниципального образования для размещения объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, предусмотренных договором».

Зафиксируем и прокомментируем условия и обстоятельства, которые прямо или косвенно определяют деятельность КРЗТ, осуществляемую по инициативе органов местного самоуправления. Эти условия и обстоятельства таковы.

Условие первое. По инициативе органов местного самоуправления деятельность КРЗТ может осуществляться только в случаях, когда имеются ПЗЗ, отображающие границы, в пределах которых допускается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории¹³⁵. При этом должны быть в наличии факты, отражающие ряд следующих обстоятельств:

1) согласно части 7 статьи 46.10 ГрК РФ должно быть принято решение о комплексном развитии территории по инициативе органа местного самоуправления;

2) согласно указанному решению должно быть предложено правообладателям недвижимости, расположенной в пределах обозначенной в ПЗЗ территории, осуществить деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории в порядке, установленном статьей 46.9 ГрК РФ;

3) должна быть в наличии одна из двух ситуаций:

а) либо до истечения шести месяцев со дня принятия решения КРЗТ по инициативе органа местного самоуправления имеются в наличии все документы (включая утвержденную документацию по планировке территории), необходимые для заключения договора между ОМС и правообладателем, правообладателями недвижимости;

б) либо по истечении шести месяцев со дня принятия решения КРЗТ по инициативе органа местного самоуправления отсутствует договор между ОМС и правообладателем, правообладателями недвижимости (по причинам отсутствия утвержденной документации по планировке территории, отсутствия соглашения между правообладателями).

При наличии ситуации, определяемой пунктами 1, 2, 3а, заключается договор между ОМС и правообладателем, правообладателями недвижимости. При этом согласно части 8 статьи 46.10 ГрК РФ «правообладателю или правообладателям допускается предоставлять земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, в целях строительства объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур в аренду без проведения торгов в соответствии с земельным законодательством». Это означает следующее:

- согласно пункту 2 новой статьи 56.12 ЗК РФ, введенной Законом № 373-ФЗ, может быть произведено изъятие земельных участков в пределах территории КРЗТ на основании утвержденной документации по планировке территории¹³⁶, которая согласно иной

¹³⁵ См. часть 2 статьи 46.10 ГрК РФ.

¹³⁶ Пункт 2 статьи 56.12 ЗК РФ: «Решение об изъятии земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества для муниципальных нужд в целях комплексного развития территории принимается органом местного самоуправления, принявшим решение о комплексном развитии такой территории по инициативе органа местного самоуправления. Основаниями для принятия указанного решения являются утвержденные проект планировки территории и проект межевания территории».

новелле Закона № 373-ФЗ утверждается без предварительного проведения публичных слушаний;

- согласно процитированной норме, содержащейся в части 8 статьи 46.10 ГрК РФ, изъятые земельные участки в пределах территории КРЗТ переходят в муниципальную собственность, а оттуда – в аренду правообладателя, с которым ОМС заключил договор о КРЗТ.

То есть имеет место законодательно закрепленный, при поддержке органов власти осуществляемый без проведения публичных слушаний механизм принуждения к перераспределению прав на недвижимость от одних лиц другим лицам, оказавшимся более инициативными.

Следует заметить, что вскрытая нами ситуации почти тотальной обреченности на неуспешность проектов КРЗТ, осуществляемых по инициативе правообладателей, может быть перевернута – неуспешные проекты КРЗТ могут быть превращены в успешные за счет содействия законом процессу перераспределения прав на недвижимость.

При наличии ситуации, определяемой пунктами 1, 2, 3б, принимается решение о проведении аукциона на право заключения договора о комплексном развитии территории по инициативе органа местного самоуправления в порядке, установленном статьей 46.11 ГрК РФ. Главные особенности деятельности КРЗТ в случаях проведения аукциона:

1) документация по планировке территории подготавливается в границах, специально обозначенных в ПЗЗ. Следует обратить внимание на следующее:

а) в силу логики здесь не может действовать положение об исключении из ДПТ земельных участков, правообладатели которых не стали участниками соглашения, поскольку теряет смысл намерение комплексного развития территории¹³⁷;

б) поскольку права победителя аукциона на развитие территории распространяются на всю территорию КРЗТ и победитель аукциона не обязательно является правообладателем какой-либо или всей недвижимости на этой территории, поскольку на территории КРЗТ действуют правообладатели недвижимости, не принадлежащей победителю аукциона, между ними неизбежно должны возникнуть соответствующие отношения, которые непосредственно не регламентируются Законом № 373-ФЗ. По этой причине согласно существующему законодательству регламентироваться эти отношения будут одним из двух способов:

- согласно гражданскому законодательству – посредством заключения соглашений победителя аукциона с правообладателями недвижимости. Гипотетически возможна такая линия развития событий, но она является избыточно рискованной и не гарантирующей достижения результата – того, к чему стремится победитель аукциона. При этом имеется в наличии обеспеченная законодательством иная линия поведения, достижение

¹³⁷ О невозможности реально существовать ДПТ «с дырками» (невозможности формально допускаемой Законом № 373-ФЗ) см. выше.

намеченного результата гарантирующая (см. далее). Поэтому такой способ обречен быть отвергнутым практикой;

- согласно земельному законодательству – посредством подготовки и утверждения без проведения публичных слушаний документации по планировке территории, принятия на основе утвержденной ДПТ решения об изъятии земельных участков «для муниципальных нужд в целях комплексного развития территории», переоформления изъятых земельных участков в муниципальную собственность, предоставления на правах аренды земельных участков муниципальной собственности в аренду без торгов победителю аукциона;

2) указанным способом изъятия недвижимости упраздняются «лишние субъекты» правоотношений, и на месте множества субъектов возникают только два субъекта КРЗТ, правомочные действовать на этой территории, две стороны договора – победитель аукциона и ОМС. Строго говоря, помимо указанных, должны появиться и иные субъекты, причастные к комплексному развитию территории, прежде всего поставляющие инженерно-технические ресурсы организации. Обеспечение их неизбежного участия потребует корректировки или даже пересмотра ранее утвержденной ДПТ, поскольку в силу формальных требований Закона № 373-ФЗ эта ДПТ утверждена строго в пределах границ КРЗТ, невозможно обеспечить КРЗТ без вовлечения в процесс преобразований сопряженных территорий (прежде всего связанных с развитием, реконструкцией инженерно-технической инфраструктуры, которая неизбежно выходит за формальные границы развиваемой территории), а такое вовлечение невозможно без координации и синхронизации ранее утвержденной ДПТ с иными «параллельными проектами», то есть без корректировки, пересмотра ранее утвержденной ДПТ – процесс планировки территории неизбежно будет продолжаться и после формального утверждения первичного документа, который уже выполнил свое главное предназначение – обеспечил возможность изъятия земельных участков *«для муниципальных нужд в целях комплексного развития территории»*.

Условие второе. Закон № 373-ФЗ посредством пункта 2 новой статьи 56.12, внесенной в ЗК РФ, ввел новеллу в части формулировки целей изъятия земельных участков. Нельзя не заметить, что используемая формулировка указывает на то, что эта цель состоит из двух как бы «сросшихся» частей:

- 1) изъятие для муниципальных нужд;
- 2) изъятие для (в целях) комплексного развития территории.

Почему в этом случае цель должна быть двойственной?

Потому, что это необходимо в силу идеологии Закона № 373-ФЗ. Первая часть цели (для муниципальных нужд) равнозначна формулировке статьи 49 ЗК РФ, где говорится об изъятии земельных участков для муниципальных нужд, определяемых исключительной необходимостью строительства на месте изымаемых земельных участков линейных объектов по преимуществу – необходимостью создания, как правило, новых элементов улично-дорожной сети (вместе с инженерно-технической инфраструктурой). Но с позиции

Закона № 373-ФЗ этого совсем недостаточно. Вторая часть цели («в целях комплексного развития территории») не обозначена формулировками статьи 49 ЗК РФ, поэтому потребовалось вторую часть цели – главную с позиции Закона № 373-ФЗ – вводить посредством включения в ЗК РФ новой статьи. В этом случае главная цель состоит в обеспечении возможности консолидации всех земельных участков в границах территории КРЗТ для передачи их одному субъекту – победителю аукциона, как правило.

Для более четкого понимания сути обсуждаемого вопроса следует в порядке гипотезы рассмотреть две ситуации.

Ситуация первая. Предположим, что в Законе № 373-ФЗ утверждаются не две (как сейчас), а только одна цель изъятия земельных участков – для муниципальных нужд, то есть только для формирования новых элементов улично-дорожной сети – не тотальное изъятие недвижимости в границах территории КРЗТ. Поскольку при этом не может быть устранена цель консолидации земельных участков в пределах КРЗТ, должен быть найден способ достижения этой цели без изъятия «в целях комплексного развития территории» – без использования силовых методов. Этот способ легко найти, он определяется универсальной логикой девелопмента, подкрепленной соответствующей успешной практикой преобразования застроенных территорий. В самом общем виде эта логика консолидации земельных участков и намерений их правообладателей складывается из следующих шагов:

1) на основе пространственно-экономического моделирования подготавливается такая концепция преобразования территории, реализация которой сулит принести экономические выгоды всем без исключения правообладателям недвижимости;

2) консолидация всех выгодоприобретателей проекта посредством разнообразных методов, включая:

- создание консолидированного юридического лица (оператора проекта), представляющего интересы всех правообладателей недвижимости, которые и являются выгодоприобретателями;

- утверждение приоритета прав большинства и обязанности меньшинства подчиняться решениям большинства (при различных пропорциях соотношения первых и вторых);

- использование механизмов передачи прав на земельные участки в пользу оператора проекта с учетом возрастания их стоимости по мере продвижения проекта к его завершению. В нынешней редакции Закон № 373-ФЗ не допускает возможности применения такого несилового подхода в российской практике преобразования застроенных территорий¹³⁸.

Ситуация вторая. Предположим, что в Законе № 373-ФЗ утверждаются не две (как сейчас), а только одна цель изъятия земельных участков – для комплексного развития территории. Это означает, что продолжает неустранимо существовать цель «для

¹³⁸ См. ответ на вопрос 3.2.

муниципальных нужд» (поскольку пока еще никто не посягает на статью 49 ЗК РФ) и параллельно вводится еще одна дополнительная и самостоятельная цель «(для) в целях комплексного развития территории», то есть не для муниципальных, а для иных нужд. Если не для муниципальных, то для чьих нужд? Очевидно, что новелла относительно возможности существования «немunicipальных нужд» для изъятия недвижимости должна быть морально оправдана. Как? Одним из двух способов или одновременно двумя способами, которые состоят в следующем.

Первый способ морального оправдания возможности изъятия недвижимости для «не муниципальных нужд».

Первоначально должна быть дана возможность проявить инициативу частным лицам, и только после того, как выяснится, что эта инициатива не проявлена должным образом, как бы возникает моральное право муниципальной власти взять инициативу в свои руки – применить институт изъятия недвижимости «не для муниципальных нужд», но для иных целей – «в целях комплексного развития территории». При такой технологии морального оправдания проводимых действий уже не будет иметь никакого значения не осознанный или забытый факт, что формально предоставленная правообладателям недвижимости возможность первыми проявить инициативу была заведомо обречена на неудачу – была фикцией (доказательства – см. выше).

Второй способ морального оправдания возможности изъятия недвижимости «не для муниципальных нужд».

Этот способ легче первого. Просто в законе надо записать, что изъятие недвижимости проводится «для муниципальных нужд в целях комплексного развития территории» – именно так, как и предложил записать Закон № 373-ФЗ в новой, специально придуманной статье ЗК РФ. Такая запись:

- создает полезную иллюзию о существовании не двух, а одной как бы не разрываемой на составляющие части цели;
- как бы «подверстывает» под муниципальные нужды иные (не муниципальные) нужды, которые по формально-юридическим основаниям муниципальными нуждами не являются, но будут таковыми восприниматься психологически.

Чего и требовалось достигнуть согласно идеологии Закона № 373-ФЗ, не явной с первого взгляда, но доступной для понимания посредством непредвзятого анализа.

Условие третье. Согласно части 3 статьи 46.10 ГрК РФ «...методика определения начальной цены предмета аукциона устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации».

Можно сказать, что содержание этой методики предопределено тем важным обстоятельством, что институт КРЗТ в редакции Закона № 373-ФЗ может быть успешным лишь в случаях изъятия земельных участков в пользу победителя аукциона либо особо инициативного правообладателя (что доказано выше). Очевидно, что сегодня самый простой, быстро создаваемый и, соответственно, самый эффективный вариант этой

методики будет заключаться в определении размеров компенсаций правообладателям за изымаемые у них земельные участки и иные объекты недвижимости по остаточной стоимости – без учета будущего, которое неизвестно, поскольку его нужно моделировать, а как моделировать, неизвестно, как правило, исполнительной власти.

Далеко не факт, что такой самый простой и самый эффективный вариант методики (который в силу относительной простоты применения-администрирования обречен стать наиболее распространенным) будет и самым справедливым. Дело в том, что в этом случае справедливость связана с адекватным пониманием реального положения дел, а достичь такого понимания можно только на основе пространственно-экономического моделирования проектов КРЗТ – моделирования, технологии которого ныне практически не применяются администрациями¹³⁹. При двойственной ситуации, когда, с одной стороны, есть потребность форсировать отстающие процессы преобразования территорий, но, с другой стороны, не усвоены адекватные технологии организации таких процессов с привлечением широкого состава субъектов-выгодоприобретателей, неизбежно будет превалировать потребность в быстрых результатах над организационными технологиями, то есть будут форсироваться преобразования по упрощенным, «силовым» методикам, формально обеспеченным обновленным законодательством, ради достижения быстрых результатов одними субъектами за счет утраты прав другими субъектами – за счет небрежения «абстрактными понятиями» экономической справедливости и правового градорегулирования.

В итоге можно заключить, что № 373-ФЗ:

1) содержит большое количество противоречий, взаимосвязанных между собой по принципу «домино» и содействующих деструкции правовых институтов градостроительного зонирования и планировки территории;

2) на ближайшее время упраздняет правовую возможность использования широкого спектра разнообразных процедур преобразования застроенных территорий, которые основаны на уважении прав собственности на недвижимость, предъявлении гарантий инвесторам, реальном взаимодействии органов власти и частных застройщиков, инвесторов, утверждая взамен жесткую процедурную схему, негарантированная успешность применения которой может достигаться только силовыми методами – посредством тотального в пределах соответствующих территорий изъятия недвижимости;

3) вносит элементы дискредитации законодательства в отношении содержания и качества процедурных схем и норм.

Вопрос (3.4) о моделировании проектов развития застроенных территорий как технологии выбора оптимальных сочетаний морфологии, права и экономики

Рассмотрение предшествующих вопросов показало очевидное – невозможность выполнять проекты преобразования застроенных территорий без предварительного

¹³⁹ См. ответ на вопрос 3.4.

моделирования таких проектов¹⁴⁰. Такое моделирование определяется триединством морфологии, права и экономики – необходимостью выбора из ряда вариантов наилучшего сочетания для конкретной территории этих компонентов, выбора с позиции нахождения приемлемых параметров преобразуемой среды, гарантирования выбранных параметров правовыми регламентами, предопределяющими гарантированную экономическую возможность выполнить намеченные преобразования. Как такое моделирование следует выполнять? Ответ на этот вопрос предполагает демонстрацию соответствующего примера. В качестве примера далее рассмотрены особенности применения института развития застроенных территорий (РЗТ)¹⁴¹ на конкретной территории¹⁴².

При ознакомлении с дальнейшими положениями предлагается учесть следующие обстоятельства:

1) методика моделирования проектов РЗТ является универсальной – устойчивой в том смысле, что формальные ограничения, которые могут налагаться законодательством на включение/невключение в проект РЗТ определённых объектов, не упраздняют эту методику, но лишь трансформируют процедуры включения в проект формально исключённых из него объектов;

2) № 373-ФЗ ошибочно ограничил формальные основания для применения на практике института РЗТ, исключив из круга объектов, которые ранее могли включаться в границы соответствующей территории, объекты, не соответствующие градостроительным регламентам ПЗЗ;

3) в силу первого и второго обстоятельств методика моделирования проекта РЗТ далее излагается на примере того определения института РЗТ, которое существовало до вступления в силу № 373-ФЗ, то есть с учётом включения в границы проекта объектов, не соответствующих градостроительным регламентам, - включения особым образом: а) определяются формальные границы проекта РЗТ в соответствии с действующим законодательством; б) определяются посредством моделирования реальные границы проекта преобразования территории (с включением «несоответствующих объектов» - при необходимости, целесообразности).

Проекты РЗТ являются одним из наиболее сложных видов девелоперских проектов с экономической, градостроительной, организационной точек зрения, поскольку они связаны с консолидацией в собственности одного лица (инвестора) территории, объединяющей многие объекты недвижимости (земельные участки, здания, сооружения). Такая консолидация требует не только значительных финансовых ресурсов, но и серьёзных правовых и организационных действий, включая переговоры с собственниками

¹⁴⁰ Показало то очевидное, которое фактически игнорируется положениями № 373-ФЗ. См ответ на вопрос 3.3.2.

¹⁴¹ Применение этого института регламентируется статьями 46.1 – 46.3 ГрК РФ.

¹⁴² Далее использован текст из публикации: 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.urbanomics.ru/sites/default/files/gogod-for-laif-2016_iue.pdf

недвижимости, обсуждение нового формата территории с предъявлением соответствующих экономических расчётов.

Основные проблемы реализации проектов РЗТ заключаются в следующем:

- деструктивное распространение практики «точечных проектов РЗТ», когда внутри кварталов в окружении ветхой застройки выбираются небольшие «лакомые» кусочки земли и застраиваются максимально высокими зданиями (для повышения рентабельности проектов)¹⁴³;

- отсутствия реального партнёрства между инвесторами и администрациями городов;

- высокая вероятность блокирования реализации проекта РЗТ в случаях, когда хотя бы один или несколько собственников недвижимости не согласны на продажу своей недвижимости и переезд, либо на переселение из аварийного жилья;

- отсутствие в законодательстве порядка определения и условий применения предельной цены выкупа инвестором помещений и земельных участков, являющихся частной собственностью физических (юридических) лиц, попадающих в границы территорий, подлежащей развитию;

- проблема определения объема обязательств перед администрацией города по договору о РЗТ для каждого нового правообладателя земельного участка в случае перехода обязательств по договору РЗТ от победителя аукциона к иным лицам;

- риск отсутствия, недостатка квалифицированных кадров для качественного моделирования проектов РЗТ и определения оптимальных условий проведения аукционов на право РЗТ.

Эффективная градостроительная политика, направленная на своевременное преобразование территорий, основана на определении условий приемлемой инвестиционной привлекательности проектов РЗТ. Такие условия включают следующие основные параметры:

- масштаб проекта: площадь территории, объемы нового строительства и объемы сноса;

¹⁴³ Последствия реализации «точечных проектов РЗТ» таковы. Во-первых, такие проекты не позволяют создавать целостные градостроительные образования – кварталы. Во-вторых, поскольку для реализации «точечных» проектов выбираются наиболее привлекательные земельные участки внутри кварталов, то в будущем блокируется реализация «квартального» проекта, так как возможность рентабельности такого проекта для будущего инвестора уже использована и исчерпана первым инвестором. В результате такой практики появляются так называемые «неликвидные остатки»: в границах территории, планируемой к развитию, происходит точечное замещение некоторой части ветхих зданий крупными новыми зданиями, а в отношении иных ветхих зданий (не включенных в адресную муниципальную программу) никакие действия уже никогда не предпринимаются. В этом состоит механизм увековечивания ветхости.

- распределение обязательств, в том числе по финансированию затрат проекта, между муниципалитетом и инвестором;
- необходимое правовое оформление указанных параметров в целях гарантий их выполнения как для города, так и для инвестора.

В целях обеспечения результативности аукционов на право РЗТ указанные выше условия приемлемой инвестиционной привлекательности проектов должны быть определены *до объявления аукционов*. Задача определения таких условий на предаукционной стадии решается в рамках моделирования проектов РЗТ, которое включает два этапа:

1 этап: определение минимально необходимых условий, обеспечивающих приемлемую рентабельность проекта для потенциального инвестора (инвесторов);

2 этап: распределение обязательств по финансированию затрат между потенциальным инвестором и городом, обеспечивающее выполнение условий рентабельности.

Полученные по результатам моделирования результаты закрепляются в аукционной документации.

Предаукционное моделирование проектов РЗТ включает:

- *морфологическое моделирование:* подготовка и сопоставление различных обобщённых вариантов архитектурно-планировочных решений;
- *экономическое моделирование:* инвестиционная оценка проекта в зависимости от различных вариантов распределения затрат и архитектурно-планировочных решений.

В рамках *морфологического моделирования* определяются различные варианты конфигурации границ проекта РЗТ, различные показатели плотности застройки¹⁴⁴, а также различные абсолютные показатели, выраженные в объёме застройки, количестве квартир и проживающих граждан в сопоставлении с показателями на начало проекта.

В рамках *экономического моделирования* используются фактические данные о себестоимости строительства и структуре затрат, о стоимости квартир, а также производится расчет - прогноз их изменения на период реализации проекта. Путем оценки вариантов реализации проекта по годам определяется степень рентабельности каждого такого варианта и определяется область значений вероятной *начальной цены права на заключение договора РЗТ*.

Цена права на заключение договора РЗТ представляет собой размер справедливой платы в городской бюджет за предоставление возможности инвестору получить

¹⁴⁴ В частности, этажность зданий, процент застройки, соотношение объёма застройки к площади территории проекта – коэффициент использования земельных участков, территории проекта.

определенную прибыль от реализации проекта. Отсюда следует, что размер такой цены напрямую зависит от параметров проекта, которые определяют его прибыльность при заданных экономических условиях в городе. **Начальная (т.е. минимальная) цена права на заключение договора РЗТ** должна таким образом определяться исходя из параметров проекта, зафиксированных в аукционной документации и определенных по итогам моделирования. При фиксированной рентабельности проекта более значительные финансовые обязательства города по проекту определяют и более высокую начальную цену, которая выполняет функцию перераспределения обязательств, при этом финансовая нагрузка ложится на инвестора, но несет он эти затраты не в форме затрат на строительство, например, инфраструктуры, а в форме уплаты цены права. Таким образом, задача определения начальной цены права неразрывно связана с инвестиционной оценкой проекта и распределением обязательств между городом и инвестором.

Морфологическое и экономическое моделирование проводится итерационно – показатели варьируются и сопоставляются до тех пор, пока не будет достигнут приемлемый вариант по уровню рентабельности и распределению обязательств

Особенности второго этапа моделирования состоят в следующем.

Во-первых, этот этап связан с оценкой вариантов распределения части затрат по проекту РЗТ (в части строительства объектов социальной, транспортной, инженерно-технической инфраструктур) между инвестором и городом и (или) ресурсоснабжающими организациями (далее - РСО).

Во-вторых, решение вопроса о формах и объемах участия города, РСО в отдельном локальном проекте РЗТ может достигаться только в масштабах всего города. При таком условии генеральный план города должен содержать баланс между объёмами застройки и объёмами/возможностями инфраструктуры, обслуживающей застройку – баланс, поддержание которого должно планироваться на долгосрочный период¹⁴⁵. Одновременно указанный баланс, но на краткосрочную, среднесрочную перспективу должен быть выражен в ПЗЗ (в виде градостроительных регламентов – гарантий правового режима использования земельных участков)¹⁴⁶, а также в комплексном плане реализации

¹⁴⁵ Пример закрепления такого баланса в виде параметрической модели города содержится в генеральном плане Перми в редакции от 2010 года. См., в частности: Городская среда: воздействие правовых норм на повышение качества, Э.К.Трутнев; Фонд «Институт экономики города», 2014, 18 стр. ISBN: 978-5-8130-0177-2.

¹⁴⁶ Более подробно об этом см., например: Библиотека ответов на вопросы о градостроительной деятельности. Вопрос (59) о выборе прав на город: между градостроительством и градорегулированием: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/59_faq_trutnev.pdf).

генерального плана, подготавливаемом на регулярной основе параллельно с процессом бюджетного планирования¹⁴⁷.

Если результаты моделирования показывают, что ни один из возможных вариантов не обеспечивает приемлемой рентабельности проекта для частного инвестора, то в дальнейшем может быть реализован один из следующих сценариев в зависимости от финансовых возможностей местного бюджета:

- при высоких бюджетных возможностях - проведение преобразования территории исключительно за счёт бюджетных средств;
- при средних бюджетных возможностях - расселение отдельных домов по мере появления бюджетных средств без проведения преобразования территории;
- при низких бюджетных возможностях - сохранение текущей ситуации, продолжение деградации территории, отсутствие какой-либо муниципальной поддержки по переселению жителей.

Помимо этого возможен также сценарий «перезонирования» территории, когда посредством внесения изменений в правила землепользования и застройки определяются иные градостроительные регламенты с учётом возможности кардинальных преобразований территории за счёт средств заинтересованных инвесторов.

В приложении на рис. П4 представлены несколько вариантов границ РЗТ одного из проектов РЗТ, выбранных в соответствии с методикой, – границ, которые менялись при последовательном продвижении расчётов от одного варианта к другому¹⁴⁸.

В таблице П4 приведены основные показатели для каждого варианта, которые последовательно конструировались до тех пор, пока не был достигнут приемлемый вариант как по морфологическим, так и по экономическим характеристикам.

По итогам дистанционного моделирования оптимальным вариантом принято считать вариант Д (см. Таблицу П4), поскольку только вариант Д позволяет получить инвестору приемлемый дисконтированный уровень рентабельности проекта РЗТ в размере 15%.

Одновременно с выбором оптимального варианта границ территории, подлежащей развитию, определяется область значений цены права на РЗТ, а также осуществляется подготовка задания для второго этапа преаукционного моделирования проекта.

Определение области значений цены права на заключение договора РЗТ (далее - право на РЗТ) осуществляется путем определения начальной цены права на РЗТ и

¹⁴⁷ Более подробно об этом см: 1) ответ на вопрос 4.1; 2) 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, а также: <http://www.urbanomics.ru/node/4617>).

¹⁴⁸ Здесь предлагается обратить внимание на сам факт изменения границ проекта в процессе его моделирования – изменения, которое фактически запрещается посредством № 373-ФЗ. См. ответы на вопросы 3.3.1 и 3.3.2.

максимального значения цены права на РЗТ. Максимальное значение определяется как разница между доходами и расходами проекта РЗТ, уменьшенная на минимальную прибыль проекта, которую должен получить инвестор.

Начальная цена права на РЗТ определяется организатором аукциона, при этом порядок определения начальной цены права на РЗТ не урегулирован в должной мере на законодательном уровне и не обеспечен необходимым методическим сопровождением¹⁴⁹. В связи с этим, практика определения начальной цены права РЗТ не однозначна и порождает большое количество вопросов на форумах оценщиков. По проектам РЗТ, которые ранее сопровождался Фондом «Институт экономики города», размер начальной цены составлял от 25 до 50% максимального значения цены права на РЗТ. Применительно к рассмотренному выше варианту Д, размер начальной цены права на РЗТ составляет около 5 млн.рублей, или 30% от максимального значения.

Для обеспечения расширения границ территории развития в соответствии с вариантами В, Г, Д необходимо внести изменения в ПЗЗ, например, следующим образом. Ныне в квартале располагаются 2-3-этажные многоквартирные дома (МКД), которые не включены в соответствующую адресную программу. В таком случае обеспечивается подготовка и внесение изменений в ПЗЗ, согласно которым минимальная этажность МКД в соответствующих территориальных зонах определяется, например, в 6 этажей. Это значит, что с момента введения в действие указанных изменений ныне существующие 2-3-этажные МКД становятся не соответствующими градостроительному регламенту и могут включаться в границы территории развития¹⁵⁰.

Можно завершить следующими выводами.

1. Подготовка и реализация проектов РЗТ в рациональном ключе может происходить только системно – в контексте продуманной градостроительной политики на метном

¹⁴⁹ Согласно разъяснениям Федеральной антимонопольной службы от 5 июня 2012 г. начальная цена аукциона устанавливается организатором аукциона самостоятельно с учетом норм законодательства, регулирующего оценочную деятельность в Российской Федерации. Законодательство об оценочной деятельности данный вопрос детально не регламентирует. В некоторых субъектах Российской Федерации утверждаются методики определения начальной цены предмета аукциона на право заключить договор о развитии застроенной территории, например: постановление Правительства Московской области от 12 октября 2009 года № 837/43, постановление Администрации города Орла от 27 августа 2012 года № 2811, Закон Саратовской области от 30 марта 2007 г. № 37-ЗСО. Экспертный анализ показал, что представленные методики не учитывают минимальный уровень рентабельности проекта для инвестора, в результате применения таких методик на аукцион могут быть выставлены заведомо убыточные проекты РЗТ.

¹⁵⁰ В соответствии с Федеральным законом 373-ФЗ с 1 января 2017 года такая возможность исключается. Включение объектов, не соответствующих градостроительному регламенту, возможно только в границы проекта РЗТ, но не в официально установленные границы территории развития. В результате условия договора о РЗТ будут распространяться де факто только на часть проекта РЗТ – в границах территории развития.

уровне. При этом институт РЗТ должен сочетаться с иными институтами правового градорегулирования.

2. Программы переселения граждан из ветхого и аварийного жилья должны разрабатываться на основе результатов предаукционного рамочного моделирования проектов РЗТ, которые в свою очередь могут являться основанием для внесения изменений в генеральный план, ПЗЗ, документы бюджетного планирования.

3. Необходимым условием обеспечения инвестиционной привлекательности проектов РЗТ является включение в границы территории развития дополнительных территорий, занятых иными объектами (кроме многоквартирных домов, признанных аварийными, и включенных в адресные программы по переселению), не соответствующими градостроительным регламентам, установленным правилами землепользования и застройки. Ныне такая возможность исключена Федеральным законом № 373-ФЗ, что будет деструктивно воздействовать на применение института РЗТ в российских городах.

2.5. Вопросы, ответы на которые predeterminedены действием принципа воздействия «снизу вверх» на ситуацию со стороны планировки территории

В рамках данной группы рассмотрены вопросы:

- *о связи особенностей планировки территории с альтернативными подходами к реализации генеральных планов;*
- *о содержании прямой и обратной связи между документами градостроительного проектирования – об утверждении и отторжении системной планировки территории;*
- *о связывании ещё не связанного и завершении ещё не завершённого, или о комплексном применении инструментов градостроительного проектирования на примере планирования-планировки-проектирования-благоустройства улиц.*

Вопрос (4.1) о связи особенностей планировки территории с альтернативными подходами к реализации генеральных планов

Реализация планов не может обойтись без специального планирования последовательности выполнения предстоящих действий, а действия локальны, и поэтому требуют планировку, которая применительно к локальной территории не может быть иной, как только комплексной – увязывающей с объёмами застройки различные виды

инфраструктур¹⁵¹. В этой связи возникает вопрос о подходах к реализации генеральных планов. Предлагается уяснить сказанное с помощью таблицы 10.

¹⁵¹ См. ответы на вопросы 3.1, 3.4.

Сопоставление альтернативных моделей организации процесса реализации генерального плана

Позиции сопоставления	Модели		Комментарии
	Модель А – максимальная	Модель Б – немаксимальная	
1. Наличие (+), отсутствие (-) требования об определении в генеральном плане (ГП) последовательности и содержания мероприятий по его реализации	+	- (*)	(*) Генеральные планы были «освобождены» от этого требования, которое было изъято из ГрК РФ посредством принятого в 2011 году № 41-ФЗ ¹⁵²
2. Наличие (+), отсутствие (-) требования о том, чтобы в мероприятиях по реализации ГП содержались указания о приоритетах в отношении подготовки документации по планировке территории – приоритетах временных, локальных, подкреплённых результатами предварительного моделирования (морфологического, правового в части предельных параметров, экономического)	+ (*)	-	(*) См.: 1) ответы на вопросы 3.1, 3.4; 2) ответы на вопросы 4.1 – 4.3 в «Азбуке территориального планирования»: http://abc-urban.ru/
3. Наличие (+), отсутствие (-) predetermined regional law and, or local normative legal act of indications that it is not allowed to make decisions on the introduction of such changes in the GP and such changes in the PZ, which at the moment of their implementation will not guarantee compliance with the acceptable balance between the volumes of construction and the corresponding possibilities of infrastructure provision (social, transport, engineering-technical)	+ (*)	-	(*) См.: 1) ответы на вопросы 4.1 – 4.3 в «Азбуке территориального планирования»: http://abc-urban.ru/ ; 2) ответ на вопрос 2.4 в «Азбуке градостроительного зонирования»: http://abc-urban.ru/
4. Наличие (+), отсутствие (-) требования о подготовке комплексного плана реализации генерального плана, увязанного с документами бюджетного планирования, - плана подготавливаемого на регулярной основе (в части внесения в него уточнений, изменений) каждые 2-3 года, определяющего, среди прочего, конкретные мероприятия в отношении конкретных инвестиционно-строительных проектов, связанных также и с развитием локальных территорий	+ (*)	- (**)	(*) См. ответы на вопросы 3.1, 3.4. (**) В части 5 статьи 26 ГрК РФ в редакции № 41-ФЗ акцент делается на необходимости подготовки «ведомственных» программ по каждому виду инфраструктур – социальной, транспортной, инженерно-технической. Очевидно, что такие программы ограничивают возможность согласованных комплексных решений применительно к локальным проектам развития территорий (см. ответы на вопросы 3.1, 3.4).

¹⁵² См.: 1) ответ на вопрос 4.1 в «Азбуке территориального планирования»: <http://abc-urban.ru/>; 2) 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 максимальной и не максимальной моделей организации процесса реализации генерального плана в сочетании с результатами рассмотрения вопросов 3.1 и 3.4 показывает, что без комплексного плана реализации генерального плана (увязанного с документами бюджетного планирования, подготавливаемого на регулярной основе в части внесения в него уточнений, изменений каждые 2-3 года, определяющего, среди прочего, конкретные мероприятия в отношении конкретных инвестиционно-строительных проектов, связанных также и с развитием локальных территорий) невозможно рациональным образом организовать выполнение проектов освоения новых территорий и преобразования застроенных территорий.

Это значит, что не только «нижестоящие» документы планировки территории предопределяются «вышестоящими» документами (генеральным планом, правилами землепользования и застройки), но и «нижестоящие» документы должны воздействовать «снизу вверх» на вышестоящие документы. В этом проявляется необходимость одновременного обеспечения устойчивости и гибкости системы градостроительного проектирования.

Вопрос (4.2) о содержании прямой и обратной связи между документами градостроительного проектирования – об утверждении и отторжении системной планировки территории

Система – это то, что устойчиво, а устойчиво то, что гибко. То есть, система – это то, что одновременно и устойчиво, и гибко. Устойчивость системы обеспечивается прямой связью её элементов «сверху вниз», а гибкость – обратной связью «снизу вверх». С этой точки зрения показательным является рассмотрение вопроса 3.4, где в порядке примера было показано, как системная планировка может обоснованно воздействовать положительным образом на изменение ПЗЗ – воздействовать «снизу вверх». Такого рода разнонаправленные связи необходимы. Но они могут обрываться, в том числе благодаря деструктивным нормам законодательства. Понять то, что возможность таких разрывов существует, помогает таблица 11, где зафиксированы результаты соответствующего анализа.

Таблица 11

Альтернативные модели обеспечения прямой и обратной связи («сверху вниз» и «снизу вверх») между различными документами градостроительного проектирования

Позиции сопоставления	Модели			Комментарии
	Модель А - максимальная	Модель Б – немаксимальная, специально для эксклюзивной территории предназначенная ¹⁵³		
		Модель Б1 ¹⁵⁴	Модель Б2 ¹⁵⁵	
1. Прямая связь «сверху вниз» (либо разрыв такой связи) между документами градостроительного проектирования				
1.1. Наличие (+), отсутствие (-) требования об учёте положений генерального плана (ГП) в градостроительных регламентах правил землепользования и застройки (ПЗЗ)	+	+	- (*)	(*) Формальное наличие указанного требования имеется, одновременно имеется фактическое неисполнение этого требования по причине противоречий утверждённых ПЗЗ федеральному законодательству и отсутствия учёта положений ГП в градостроительных регламентах ПЗЗ (прежде всего, применительно к территориям жилого назначения) ¹⁵⁶ .
1.2. Наличие (+), отсутствие (-) требования о соответствии градостроительным регламентам ПЗЗ документации по планировке территории	+	+ - (*)	- (**)	(*) В указанном отношении действующее федеральное законодательство является двойственным: 1) с одной стороны данное соответствие должно соблюдаться; 2) с другой стороны фактически допускается принятие ДПТ, не соответствующей градостроительным регламентам ПЗЗ. См. об этом ответ на вопрос 4.2 в «Азбуке градостроительного зонирования»: http://abc-urban.ru/ (**) Эксклюзивное законодательство позволяет подготавливать ДПТ, противоречащую ПЗЗ, путём введения «одновременности» утверждения ДПТ и изменений ПЗЗ (ради приведения «задним числом» в соответствие ПЗЗ ДПТ). См. об этом ответ на вопрос 4.3 в «Азбуке градостроительного зонирования»: http://abc-urban.ru/
1.3. Наличие (+), отсутствие (-) требования о соответствии генеральному плану (в определённой части) документации по планировке территории	+ (*)	+ - (**)	- (***)	(*) Указанное требование обеспечивается, среди прочего, указанием о том, что ДПТ (в утверждаемой части) должна подготавливаться в границах зон планируемого размещения объектов. См. ответ на вопрос 1.1.2 в «Азбуке территориального планирования»: http://abc-urban.ru/ (**) Действующее федеральное законодательство декларирует необходимость соблюдения такого соответствия, но не обеспечивает

¹⁵³ Немаксимальность модели Б определяется возможностью выбора между противоположными подходами – между правом действовать системно и правом действовать несистемно, деструктивно.

¹⁵⁴ Возможность выбора системных действий – отсутствие прямого запрета на применение системных действий.

¹⁵⁵ Возможность выбора несистемных действий при наличии трёх видов обстоятельств: 1) либо как утверждение мнимой правомерности фактически состоявшихся противоречий федеральному законодательству; 2) либо как допущение общим федеральным законодательством несистемных действий; 3) либо как допущение эксклюзивным законодательством несистемных действий.

¹⁵⁶ См. ответ на вопрос 5.4 в «Азбуке градостроительного зонирования»: <http://abc-urban.ru/>

				его, поскольку отсутствие в документах территориального планирования границ зон планируемого размещения объектов позволяет подготавливать документацию по планировке территории в границах, которые не определены юридически – как бы «в любых границах». См. ответ на вопрос 1.1.2 в «Азбуке территориального планирования»: http://abc-urban.ru/ (***) Упразднение указанного требования посредством эксклюзивного законодательства выполнено по следующей схеме: 1) введён как бы новый вид документа «комплексная схема инженерного обеспечения» без определения её связи с генеральным планом; 2) факт неустановления этой связи формально позволяет использовать указанную схему для определения характеристик ДПТ без увязывания с генеральным планом. См. ответ на вопрос 2.3 в данном тексте.
2. Обратная связь «снизу вверх» (либо разрыв такой связи) между документами градостроительного проектирования				
2.1(а). Наличие (+), отсутствие (-) запрета на образование земельных участков на территориях расположения многоквартирных домов (МКД) иным способом, кроме как посредством проектов межевания	+	+	-	(*) См. ответы на вопросы 1.1 – 1.4 в данном тексте.
2.1(б) Наличие (+), отсутствие (-) положения о снятии запрета на образование земельных участков на территориях расположения МКД иным способом, кроме как посредством проектов межевания, - введение разрешения на такое образование посредством применения схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории	-	-	+	
2.2. Наличие (+), отсутствие (-) положения, согласно которому документация по планировке территории может подготавливаться не в соответствии с ПЗЗ	-	-	+	(*) См. ответ на вопрос 2.3 в данном тексте.

Основанные на анализе таблицы 11 главные выводы о состоянии дел в части правового регулирования прямой и обратной связи между документами градостроительного проектирования таковы.

1. Практика законодательного регулирования связей в системе градостроительного проектирования крайне противоречива. По отдельным вопросам, опираясь на законодательство, можно обеспечивать позитивное воздействие на процессы градостроительного проектирования. По иным вопросам степень противоречивости законодательных норм настолько высока, что приходится говорить об их антагонистическом характере.

2. Институт планировки территории может благотворно влиять на процессы развития урбанизированных территорий, позволяя «снизу вверх» воздействовать на качество «вышестоящих» документов градостроительного проектирования, содействуя внесению уточняющих изменений в генеральные планы, правила землепользования и застройки.

3. Одновременно с сохранением возможностей использования института планировки территории для благотворного воздействия на ситуацию наблюдается обратный процесс в законодательстве – превращение института планировки территории в главный компонент в системе градостроительного проектирования, посредством которого, становится возможным разрывать системные связи, предопределённые генеральным планом и правилами землепользования и застройки, - переходить от системы к точечно-мозаичным, несистемным, не связанным друг с другом локальным решениям.

4. На институт планировки территории происходит деструктивное давление со стороны эксклюзивного законодательства в том смысле, что обеспечиваются псевдоправовые основания для отказа от планировки в пользу непланировки – в пользу применения несистемных документов в виде схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории.

5. Складывается уникальная для мировой управленческой практики ситуация в формальном и содержательном смыслах, когда посредством законодательства администрации даётся ничем не ограниченное право свободного выбора между самыми крайними инструментами регулирования – от самых позитивных системных инструментов до самых деструктивных несистемных инструментов. Действующая и утверждаемая эксклюзивными нормами система законодательства как бы говорит, что в процессе допускаемой хаотизации градостроительного регулирования любые действия администрации всегда обречены быть оправданными перед лицом формального, специально сконструированного, не максимального права.

Вопрос (4.3) о связывании ещё не связанного и завершении ещё не завершённого, или о комплексном применении инструментов градостроительного проектирования на примере планирования-планировки-проектирования-благоустройства улиц

Когда завершается рассмотрение практически всех вопросов градостроительного проектирования со стороны их правового решения, то обнаруживается наличие ещё двух нерассмотренных вопросов. Оба вопроса связаны с правовым обеспечением комплексного процесса планирования-планировки-проектирования-благоустройства улиц. Суть вопросов состоит в том, как устранить предполагаемые смысловые и правовые разрывы между различными инструментами градостроительного проектирования: между техническими регламентами безопасности в отношении улиц и нормативами градостроительного проектирования в отношении улиц; между стандартами благоустройства улиц и нормативами градостроительного проектирования в отношении улиц.

Предполагаемый разрыв первый - между техническими регламентами безопасности в отношении улиц и нормативами градостроительного проектирования в отношении улиц. Суть вопроса и контуры его решения таковы.

1. Имеются «Правила классификации автомобильных дорог в Российской Федерации и их отнесения к категориям автомобильных дорог»¹⁵⁷.

2. По правовому статусу эти Правила следует приравнять к техническим регламентам безопасности в соответствующей сфере деятельности.

3. По сути Правила – это не предъявление классификации дорог, улиц в том смысле, что «бери и делай», нет: это классификатор элементов дорог, улиц для составления параметрических характеристик конкретных улиц, то есть, используя Правила улицы должны быть «составлены» как конкретные объекты на каждом конкретном месте. Иначе говоря, необходимо быть местным классификаторам конкретных улиц.

4. Где и как местные классификаторы конкретных улиц должны делаться? Очевидно, что такая работа должна начинаться с генерального плана. Дальнейшее будет показано ниже.

Предполагаемый разрыв второй - между стандартами благоустройства улиц и нормативами градостроительного проектирования в отношении улиц. Суть вопроса и контуры его решения таковы.

1. По правовому статусу чем являются стандарты благоустройства улиц?

2. Улица – это объект регламентируемый: 1) в части элементов безопасности; 2) в части комбинирования элементов безопасности и иных элементов в нечто целое – в конкретную улицу.

3. Результаты указанного комбинирования (точнее - моделирования с использованием параметрической модели города и сопоставлением вариантов его структурной организации) представляются в генеральном плане в виде конкретного классификатора улиц в конкретном городе (ККУ).

¹⁵⁷ См. Постановление Правительства РФ от 28.09.2009 № 767 "О классификации автомобильных дорог в Российской Федерации" (вместе с "Правилами классификации автомобильных дорог в Российской Федерации и их отнесения к категориям автомобильных дорог").

4. ККУ в генеральном плане является проектом для его детализации уточнения в нормативах градостроительного проектирования. Это значит, что ККУ по его правовому статусу является разделом в составе нормативов градостроительного проектирования.

5. Очевидно, что ККУ в составе нормативов градостроительного проектирования – это система размерностей конкретных улиц, а поскольку это так, то ККУ – это смысловая и правовая «подоснова» для того, что называется «стандартами благоустройства улиц» (СБУ), которые по их правовому статусу обречены быть ничем иным, как только разделом в составе нормативов градостроительного проектирования.

Теперь сведём всё сказанное в процедурную-технологическую схему¹⁵⁸.

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

1) в ГП определяется общая параметрическая классификация видов улиц применительно к конкретному городу¹⁵⁹;

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

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

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

3) с учётом определённых НПП положений (указанных в пунктах 2а и 2б) подготавливается документация по планировке территорий (ДПТ) для каждой конкретной улицы при соблюдении требования, согласно которому ДПТ подготавливается

¹⁵⁸ Далее использовался текст ответа на вопрос 1.3 в «Азбуке градостроительного нормирования»: <http://abc-urban.ru/>

¹⁵⁹ Существует очевидная разница между (1) нормированием улично-дорожной сети посредством технических регламентов безопасности и (2) производимой в генеральном плане параметрической классификацией видов улиц конкретного города – разница, которая состоит в следующем. Технические регламенты универсальны – «не привязаны» к конкретному месту, то есть должны действовать везде и всегда. Универсальность («безразличность к месту») лишь тогда может быть обеспечена, когда она относится не к УДС как таковой (которая всегда конкретна), но только лишь к её элементам, таким показателям, определяемым с учётом скорости движения, как «минимальная ширина полосы движения», «минимальный уклон», «минимальный радиус поворота». Поэтому, строго говоря, технические регламенты не классификацию УДС предъявляют, но номенклатуру предельных показателей для различных элементов УДС – номенклатуру элементов, из которых могут составляться различные комбинации улиц сообразно конкретным условиям, а составление таких комбинаций – это есть путь к классификации УДС, путь, который может быть только начат техническими регламентами безопасности, но ими быть завершён не может. Завершение такого пути в виде предъявления параметрической классификации УДС может состояться только посредством подготовки документов градостроительного проектирования.

одновременно-параллельно с подготовкой проектной документации и проекта благоустройства улицы.

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

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

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

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

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

3. Предложения по исправлению ошибок и совершенствованию законодательного обеспечения института планировки территории

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 указан в таблице 12.

Таблица 12

Перечень предложений по исправлению ошибок и совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов, прямо или косвенно регулирующих планировку территории

Номера и наименования предложений	Номера вопросов, при рассмотрении которых были предъявлены соответствующие обоснования
-----------------------------------	--

1. Установление законом обязанности для органов власти завершить к определённом сроку образование земельных участков многоквартирных домов (МКД) путём подготовки, обсуждения и утверждения в порядке, установленном законодательством, документации по планировке территории при сохранении права собственников квартир в МКД завершить оформление их права долевой собственности на образованные земельные участки МКД тогда, когда они сочтут для себя возможным, необходимым (<i>вопрос 1.1</i>) ¹⁶⁰	1.1 ¹⁶¹
2. Упразднить норму статьи 7.2 № 141-ФЗ ¹⁶² , посредством которой до образования земельных участков в границах элементов планировочной структуры, где расположены многоквартирные дома, помимо проектов межевания могут применяться антисистемные документы - схемы расположения земельных участков на кадастровом плане территории	1.4 ¹⁶³
3. Уточнить формулировки законодательства и упразднить основания для существования сомнений, порождающих деструктивную позицию, согласно которой, якобы, существует возможность строительства на одном земельном участке не одного, а нескольких многоквартирных домов	1.5 ¹⁶⁴
4. Исправить ошибки законодательства, которые создают деструктивную возможность избыточного изъятия недвижимости для государственных или муниципальных нужд	2.2.1 ¹⁶⁵
5. Исправить ошибки законодательства, которые неоправданно	2.2.2 ¹⁶⁶

¹⁶⁰ С этой задачей связано решение другой важной задачи, определённой как предложение 2 в разделе 3 «Азбуки градостроительного нормирования» (см.: <http://abc-urban.ru/>), - задачи, суть которой состоит в следующем: 1) минимальные размеры земельных участков должны определяться в рамках законодательства о техническом регулировании, в том числе и применительно к минимальным размерам земельных участков многоквартирных домов – МКД (в виде удельных показателей площади земельного участка МКД, приходящейся на каждую единицу общей площади МКД с учётом их этажности); 2) в силу того, что минимальные размеры земельных участков определяются требованиями безопасности, такие размеры не зависят от мест расположения – являются универсальными, применяемыми во всех случаях; 3) далее применяются градостроительные регламенты в составе ПЗЗ, где указанная зависимость должна учитываться так, что значения градостроительных регламентов не могут быть меньше значений технических регламентов, а больше – могут и должны быть, что и создаёт необходимую дифференциацию типов застройки в зависимости от условий её расположения.

Для нашей страны такая трактовка ситуации не является новой, а скорее традиционной - трактовка относительно необходимости быть минимальным размерам земельных участков МКД и их статуса требований безопасности. См. об этом, в частности, раздел 4.3.1 в книге: Э.К. Трутнев, Л.Е. Бандорин, Т.В. Гудзь и др. Правовые вопросы межевания и преобразования застроенных территорий жилого назначения. М.: Фонд «Институт экономики города», 2006.

¹⁶¹ *Вопрос (1.1) о максимизации института планировки территории в части недопущения игнорирования исходных правовых фактов и понуждения к их фиксации – вопрос о межевании кварталов, микрорайонов расположения многоквартирных домов.*

¹⁶² 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».

¹⁶³ *Вопрос (1.4) о технологии и последствиях обеспечения эксклюзивным законодательством несистемных действий при образовании земельных участков для строительства многоквартирных домов в сложившейся застройке.*

¹⁶⁴ *Вопрос (1.5) о недопустимости определений, предполагающих мнимую возможность строительства на одном земельном участке не одного, а нескольких многоквартирных домов.*

¹⁶⁵ *Вопрос (2.2.1) об ошибке узаконения возможности избыточного изъятия недвижимости для государственных или муниципальных нужд.*

сузили правовые основания для подготовки документации по планировке территории в случаях уплотнения улично-дорожной сети	
6. Исправить ошибки законодательства, которые обеспечивают разрыв оптимальных связей между документацией по планировке территории и правилами землепользования и застройки	2.3 ¹⁶⁷
7. Исправить ошибки законодательства, которые неправильно трактуют содержание понятия «планировочная структура»	2.4 ¹⁶⁸
8. Исправить ошибки законодательства, которые упраздняют обязательность планировки территории для размещения отдельных видов линейных объектов, а также формально не допускают возможности быть в составе проектной документации «схемы планировочной организации земельного участка», распространяемой в соответствующих случаях на соседние земельные участки	2.5 ¹⁶⁹
9. Исправить «каскад ошибок», совершённых принятием № 373-ФЗ ¹⁷⁰ , помимо иных аспектов относящихся (прямо или косвенно) также и к деформированию института планировки территории	3.2 ¹⁷¹ , 3.3 ¹⁷² , 3.4 ¹⁷³
10. Исправить ошибки законодательства, формально и фактически закрепивших непризнание комплексного плана реализации генерального плана в качестве неотъемлемого звена, обеспечивающего проведение эффективной градостроительной политики на местах	4.1 ¹⁷⁴
11. В законодательстве должна быть снята неопределённость – должна быть установлена определённость в части: 1) необходимости быть параметрической классификации улично-дорожной сети применительно к каждому конкретному город – классификации, предопределяемой моделированием на этапе подготовки генерального плана, и закрепляемой в нормативах	4.3 ¹⁷⁵

¹⁶⁶ Вопрос (2.2.2) об ошибке сужения правовых оснований для подготовки документации по планировке территории в случаях уплотнения улично-дорожной сети.

¹⁶⁷ Вопрос (2.3) о проявлениях разрыва оптимальных связей между документацией по планировке территории и правилами землепользования и застройки.

¹⁶⁸ Вопрос (2.4) о системном устройстве территории и конструировании понятия «планировочная структура».

¹⁶⁹ Вопрос (2.5) о системном устройстве территории и различных подходах к планировке территории в случаях размещения линейных объектов, включая подход, допускающий ошибочное упразднение обязательности планировки территории для размещения отдельных видов линейных объектов.

¹⁷⁰ Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 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».

¹⁷¹ Вопрос (3.2) об институте комплексного развития застроенных территорий – об альтернативных подходах к организации этого института.

¹⁷² Вопрос (3.3) об ошибках закона о регулировании института комплексного развития застроенных территорий.

¹⁷³ Вопрос (3.4) о моделировании проектов развития застроенных территорий как технологии выбора оптимальных сочетаний морфологии, права и экономики

¹⁷⁴ Вопрос (4.1) о связи особенностей планировки территории с альтернативными подходами к реализации генеральных планов.

¹⁷⁵ Вопрос (4.3) о связывании ещё не связанного и завершении ещё не завершённого, или о комплексном применении инструментов градостроительного проектирования на примере планирования-планировки-проектирования-благоустройства улиц

градостроительного проектирования; 2) правового статуса, так называемых, «стандартов благоустройства улиц», которые должны быть разделом в составе нормативов градостроительного проектирования	
---	--

3.2. Краткое изложение предложений по исправлению ошибок и совершенствованию законодательного обеспечения института планировки территории

В данном подразделе предложения имеют ту же нумерацию, что и в таблице 12. Каждому предложению сопутствует указание в скобках номера вопроса, в результате изучения которого возникло и было обосновано соответствующее предложение. В некоторых случаях не предъясняется подробная детализация предложений по причине их очевидности, а также по причине наличия соответствующих развёрнутых обоснований в разделе 2 настоящего текста.

1. Установление законом обязанности для органов власти завершить к определённом сроку образование земельных участков многоквартирных домов (МКД) путём подготовки, обсуждения и утверждения в порядке, установленном законодательством, документации по планировке территории при сохранении права собственников квартир в МКД завершить оформление их права долевой собственности на образованные земельные участки МКД тогда, когда они сочтут для себя возможным, необходимым (*вопрос 1.1*).

С этой задачей связано решение другой важной задачи, определённой как предложение 2 в разделе 3 «Азбуки градостроительного нормирования» (см.: <http://abc-urban.ru/>), - задачи, суть которой состоит в следующем: 1) минимальные размеры земельных участков должны определяться в рамках законодательства о техническом регулировании, в том числе и применительно к минимальным размерам земельных участков многоквартирных домов – МКД (в виде удельных показателей площади земельного участка МКД, приходящейся на каждую единицу общей площади МКД с учётом их этажности); 2) в силу того, что минимальные размеры земельных участков определяются требованиями безопасности, такие размеры не зависят от мест расположения – являются универсальными, применяемыми во всех случаях; 3) далее применяются градостроительные регламенты в составе ПЗЗ, где указанная зависимость должна учитываться так, что значения градостроительных регламентов не могут быть меньше значений технических регламентов, а больше – могут и должны быть, что и создаёт необходимую дифференциацию типов застройки в зависимости от условий её расположения.

Для нашей страны такая трактовка ситуации не является новой, а скорее традиционной - трактовка относительно необходимости быть минимальным размерам земельных участков МКД и их статуса требований безопасности¹⁷⁶.

¹⁷⁶ См. об этом, в частности, раздел 4.3.1 в книге: Э.К. Трутнев, Л.Е. Бандорин, Т.В. Гудзь и др. Правовые вопросы межевания и преобразования застроенных территорий жилого назначения. М.: Фонд «Институт экономики города», 2006.

2. Упразднить норму статьи 7.2 № 141-ФЗ¹⁷⁷, посредством которой до образования земельных участков в границах элементов планировочной структуры, где расположены многоквартирные дома, помимо проектов межевания могут применяться антисистемные документы - схемы расположения земельных участков на кадастровом плане территории – СРЗУ (*вопрос 1.4*).

«До образования земельного участка» означает следующее:

1) посредством СРЗУ создаётся уникальная ситуация (с точки зрения норм права, общепринятой логики и моральных принципов), когда застройщиком является лицо, не обладающее правами на земельный участок, на котором производится строительство;

2) СРЗУ является основанием для выдачи разрешения на строительство и в последующем – на ввод в эксплуатацию построенного объекта, в частности МКД;

3) наличие разрешения на ввод в эксплуатацию построенного объекта является основанием для оформления права собственности квартир их приобретателями, вместе с этим правом возникает право общей долевой собственности на земельный участок построенного МКД – земельный участок, который так и остался необразованным, недооформленным внесением сведений о его границах в ЕГРН;

4) у собственников квартир во вновь построенном МКД не возникает обязанности завершить то, что не сделал псевдозастройщик – дооформить земельный участок МКД;

5) то есть, создаётся ситуация фактически намеренного увековечивания и преумножения планировочной неопределённости и хаотизации города – возрастания степени его «неупакованности»¹⁷⁸.

3. Уточнить формулировки законодательства и упразднить основания для существования сомнений, порождающих деструктивную позицию, согласно которой, якобы, существует возможность строительства на одном земельном участке не одного, а нескольких многоквартирных домов (*вопрос 1.5*).

4. Исправить ошибки законодательства, которые создают деструктивную возможность избыточного изъятия недвижимости для государственных или муниципальных нужд (*вопрос 2.2.1*).

¹⁷⁷ 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».

¹⁷⁸ См. рис. П1.

Речь идёт о создании цепочки ошибок - ошибки в отношении документов территориального планирования (ДТП) транслируются и преумножаются в документации по планировке территории (ДПТ):

- ошибка первая: упраздняются из ДТП зоны планируемого размещения объектов;
- ошибка вторая: упразднение требования о том, что юридически значимые решения при утверждении ДПТ должны приниматься в границах зон планируемого размещения объектов, predetermined документами территориального планирования;
- ошибка третья: документация по планировке территории может подготавливаться применительно к исходно «неизвестной территории» - территории, не определённой юридически значимыми границами;
- ошибка четвёртая: в документацию по планировке территории включаются позиции, которые абсолютно там не нужны с точки зрения оптимальной организации процесса планировки, а именно: 1) нужны границы образуемых земельных участков, но не нужны в силу избыточности 2) границы зон планируемого размещения объектов (поскольку границы таких зон должны определяться на предшествующей стадии территориального планирования);
- ошибка пятая - схождение в одном смысловом фокусе всех предшествующих ошибок-недоработок законодательства в отношении ДТП и ДПТ в итоговой ошибке-результате – в оправдании законом возможности избыточного-ненужного изъятия недвижимости для государственных или муниципальных нужд, а именно:
 - решения об изъятии существующей недвижимости принимается не в отношении той недвижимости, которая расположена в границах образуемого посредством ДПТ для размещения планируемого объекта земельного участка (что было бы оптимально и с правовой, и с технологической, и с моральной точек зрения), но в более широких границах – в границах зон планируемого размещения объектов;
 - решения федеральных законов о возможности расширенного-избыточного изъятия недвижимости не в границах специально образуемых земельных участков, но в границах специально образуемых «с запасом» зон усугубляются положениями подзаконных актов, согласно которым в состав, например, линейных объектов (для размещения которых может производиться изъятие) могут включаться совсем и нелинейные объекты, обладающие определённой этажностью, процентом застройки, при том, что порядок такого «включения» не регламентирован, то есть, может выполняться заинтересованными лицами с намеренным расширением специально создаваемых для этого зон планируемого размещения объектов.

Таким образом, рассмотрение вопроса со стороны «чистой логики» обнаруживает не только факты разрыва оптимальных связей между различными институтами градостроительного проектирования, но и технологию создания как бы правовых оснований для возможностей обеспечения имущественных интересов соответствующим образом заинтересованных лиц.

5. Исправить ошибки законодательства, которые неоправданно сузили правовые основания для подготовки документации по планировке территории в случаях уплотнения улично-дорожной сети (*вопрос 2.2.2*). Суть этих ошибок состоит в следующем.

Факты наличия в документах территориального планирования (ДТП) обозначений планируемых к размещению объектов являются правовым основанием для обеспечения возможности подготовки документации по планировке территории (ДПТ), призванной такое предварительно намеченное размещение довести до точного решения: нет соответствующих обозначений в ДТП – нет возможности подготавливать ДПТ.

В силу указанного выше положения при подготовке, например, генерального плана (ГП) должны быть предусмотрены все объекты, имеющие соответствующее значение, планируемые к размещению. И это правильно.

Однако, возникает вопрос о наличии законом предусмотренного набора всех способов отображения, например, в ГП планируемых объектов местного значения, включая такие объекты в виде улиц, их частей – в случаях планирования уплотнения улично-дорожной сети в существующей застройке.

Существуют два вида наборов таких способов – полный набор, законом ныне не предусмотренный, и неполный набор, законом ныне предусмотренный.

Законом ныне не предусмотренный полный набор способов отображения в ГП планируемых к размещению объектов местного значения, применимый также и к планированию уплотнения улично-дорожной сети в сложившейся застройке – в соответствующих случаях:

1) непосредственное отображение границ зон планируемого размещения объектов линейных и нелинейных;

2) опосредованное отображение границ зон планируемого размещения объектов путём указания на то, что границами таких зон в случаях планируемого уплотнения улично-дорожной сети являются соответствующие функциональные зоны, отображённые на соответствующей карте ГП.

Второй способ является рациональным в том отношении, что он: а) даёт правовые основания для последующей подготовки ДПТ – для последующего точного нахождения путём проектирования мест расположения будущих «уплотнительных» улиц; б) не имитирует отображения будущих улиц, расположение которых на стадии подготовки ГП не может быть известным в точности – не имитирует, а значит и не дискредитирует правовое содержание ГП.

Указанный полный набор способов отображения был возможен до введения в действие № 41-ФЗ¹⁷⁹, после чего перестал быть возможным.

Законом ныне предусмотренный способ отображения в ГП планируемых к размещению объектов сводится к одному – к непосредственному отображению этих объектов, однако, без фиксации юридически значимых границ мест их планируемого размещения.

Это значит, что в случаях планируемого уплотнения улично-дорожной сети в сложившейся застройке необходимо фиксировать места размещения при отсутствии знания о таких местах, то есть, необходимо визуально имитировать знание таких мест. Очевидно, что имитация в юридически значимом документе есть ничто иное, как его дискредитация. Очевидно также, что имитация – это ошибка закона, которая должна быть исправлена.

6. Исправить ошибки законодательства, которые обеспечивают разрыв оптимальных связей между документацией по планировке территории и правилами землепользования и застройки (*вопрос 2.3*¹⁸⁰).

Должны быть упразднены, либо переформулированы нормы, согласно которым:

1) документацию по планировке территории (ДПТ) допускается утверждать при отсутствии её соответствия ПЗЗ. Речь идёт о смысловой связке двух норм ГрК РФ: а) части 10 статьи 45 и б) части 13.1 статьи 46;

2) «вносимые в правила землепользования и застройки изменения и документация по планировке территории утверждаются одновременно» - норма статьи 7.2 № 141-ФЗ¹⁸¹.

7. Исправить ошибки законодательства, которые неправильно трактуют содержание понятия «планировочная структура» (*вопрос 2.4*).

Речь идёт об исправлении ошибок, содержащихся в приказе Минстроя России от 25.04.2017 N 738/пр "Об утверждении видов элементов планировочной структуры". Посредством этого приказа создан каскад ошибок – вновь созданных ошибок, опирающихся на ранее созданные ошибки: (1) исходная ошибка в виде умолчания о том, что границы элементов планировочной структуры (ЭПС) – это границы прав владения

¹⁷⁹ 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».

¹⁸⁰ Обоснования данных предложений содержатся также в ответах на вопросы 4.2 и 4.3 в «Азбуке градостроительного зонирования»: <http://abc-urban.ru/>

¹⁸¹ Федеральный закон "О статусе столицы Российской Федерации" в редакции Федерального закона № 141-ФЗ от 1 июля 2017 года «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»

частями территории (включая земельные участки), порождает следующую ошибку замещения, когда (2) ошибочно транспортно-пересадочные узлы (ТПУ) причисляются к виду ЭПС и (3) ошибочно умалчивается о том, что границы ТПУ могут быть необъятно широкими (наподобие составленного из множества кварталов района, который также не является видом ЭПС, но ошибочно провозглашён таковым) и что в потенциально необъятных границах ТПУ (мнимого ЭПС) может производиться изъятие любой недвижимости (включая изъятие многоквартирных домов) для государственных или муниципальных нужд.

Такие ошибки и умолчания в юридически значимых определениях обречены породить конфликты в правоприменении, а также не могут не воздействовать негативно на саму возможность формирования подлинной (то есть, рациональной и справедливой) системы правового градорегулирования.

Не включение в перечень видов ЭПС земельных участков нелинейных свидетельствует о наличии непонимания сути (как формально-юридической, так и смысловой) того, что называется «планировочной структурой». Самым безобидным последствием такого непонимания является то, что перечень видов ЭПС начинается не с начала – не с элементарных (несоставных) видов ЭПС, но с конца – с составных ЭПС, некоторые из которых (район, микрорайон как группа кварталов) и не могут быть видами ЭПС. Более серьёзные последствия явят себя в отношении практики градостроительного проектирования, а именно: а) отвлечение внимания от смыслового стержня ЭПС – от земельных участков нелинейных – путём непризнания их видом ЭПС равнозначно умолчанию о наличии и необходимости использования широкого арсенала правовых средств воздействия на размерности планировочных единиц (земельных участков, кварталов); б) такое умолчание равнозначно культивированию среди профессионалов незнания и неумения такие правовые средства применять при градостроительном проектировании; в) распространение такого незнания и неумения обеспечит продолжение развёртывания процесса последовательного превращения документов градостроительного проектирования в «мёртвые картинки», пригодные для визуальных деклараций относительно привлекательного будущего, но не для реального воздействия на решение градостроительных проблем.

Включение в перечень видов ЭПС наряду с кварталом также и микрорайона не как совокупности кварталов (случай, когда микрорайон не может быть видом ЭПС), но как недооформленного квартала будет иметь следующие последствия: а) произойдёт формальное узаконение нерациональной схемы планировочной организации территории как указание к её массовой реализации на практике; б) узаконение нерациональной схемы – это оправдание для подготовки в будущем некачественных документов градостроительного проектирования, понуждающих к формированию городской среды не лучшего качества.

В силу наличия фундаментальных ошибок, влекущих за собой деструктивные последствия для законодательства и практики, действие приказа Минстроя России от 25.04.2017 N 738/пр "Об утверждении видов элементов планировочной структуры" должно быть прекращено для его кардинальной переработки.

8. Исправить ошибки законодательства, которые: упраздняют обязательность планировки территории для размещения отдельных видов линейных объектов; формально не допускают возможности быть в составе проектной документации «схемы планировочной организации земельного участка», распространяемой в соответствующих случаях на соседние земельные участки (*вопрос 2.5*).

Исправления должны касаться ряда ошибок и нечётких положений законодательства, в частности:

1) утверждение направляющих положений, определяющих, что надлежит все документы, посредством которых определяется размещение на территории сетей инженерно-технического обеспечения: а) подготавливать системно – в контексте окружения и соблюдения прав соответствующих субъектов на земельные участки и иную недвижимость; а) проверять публичной властью на соответствие требованиям безопасности, зафиксированным техническими регламентами, сводами правил;

2) упразднение постановления Правительства Российской Федерации от 7 марта 2017 г. № 26, утвердившего «Перечень случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории».

Сам по себе факт составления указанного Перечня свидетельствует об ошибочной позиции, одновременно утверждающей, что, якобы: 1) системная организация территории не является обязательной; 2) не всегда размещение линейных объектов инженерно-технического обеспечения несёт потенциальную угрозу. Кроме того, отказ от обязательности подготовки документации по планировке свидетельствует, что публичная власть в соответствующих случаях при содействии ошибочного законодательства фактически: снимает с себя ответственность за последствия, перелагая её на плечи частных заинтересованных лиц; отказывается от прозрачных процедур планировки территории даже в случаях, когда результаты такой планировки заведомо касаются прав и законных интересов граждан.

9. Исправить «каскад ошибок», совершённых принятием № 373-ФЗ¹⁸², помимо иных аспектов относящихся (прямо или косвенно) также и к деформированию института планировки территории (*вопросы 3.2, 3.3*).

В частности, к таким ошибкам относятся:

¹⁸² Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 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».

- неверное определение исходного понятия «комплексное и устойчивое развитие территорий»;
- ошибка, связанная с неоправданным расширением понятия «градостроительный регламент»;
- ошибка, понуждающая устанавливать границы территорий предполагаемого комплексного и устойчивого развития заблаговременно – без предваряющего пространственно-экономического моделирования;
- ошибка, понуждающая устанавливать границы территорий предполагаемого комплексного и устойчивого развития по границам территориальных зон, а не по границам земельных участков;
- ошибка, формально и фактически закрепляющая отсутствие возможности быть успешными соответствующим проектам, подготавливаемым по инициативе правообладателей недвижимости;
- ошибка, закрепляющая неоспоримый приоритет схемы принудительного изъятия недвижимости в пользу победителя аукциона – без участия в соответствующих проектах правообладателей недвижимости, которые фактически отстраняются «силовым способом» от участия в проектах преобразования территорий.

10. Исправить ошибки законодательства, формально и фактически закрепивших непризнание комплексного плана реализации генерального плана в качестве неотъемлемого звена, обеспечивающего проведение эффективной градостроительной политики на местах (*вопрос 4.1*)

Анализ показывает, что без комплексного плана реализации генерального плана (увязанного с документами бюджетного планирования, подготавливаемого на регулярной основе в части внесения в него уточнений, изменений каждые 2-3 года, определяющего, среди прочего, конкретные мероприятия в отношении конкретных инвестиционно-строительных проектов, связанных также и с развитием локальных территорий) невозможно рациональным образом организовать выполнение проектов освоения новых территорий и преобразования застроенных территорий.

11. В законодательстве должна быть снята неопределённость – должна быть установлена определённость в части: 1) необходимости быть параметрической классификации улично-дорожной сети применительно к каждому конкретному город – классификации, предопределяемой моделированием на этапе подготовки генерального плана, и закрепляемой в нормативах градостроительного проектирования; 2) правового статуса, так называемых, «стандартов благоустройства улиц», которые должны быть разделом в составе нормативов градостроительного проектирования (*вопрос 4.3*).

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

1) в генеральном плане (ГП) определяется общая параметрическая классификация видов улиц применительно к конкретному городу;

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

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

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

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

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

Приложения

СОДЕРЖАНИЕ ПРИЛОЖЕНИЙ

Таблица П1. Установление исчерпывающего перечня видов элементов планировочной структуры (ЭПС) посредством выявления исчерпывающего перечня видов внешних границ земельных участков нелинейных

Таблица П2. Сопоставление воспроизведённого из таблицы П1 исчерпывающего перечня объективно существующих видов ЭПС с перечнем видов ЭПС, предложенным в приказе Минстроя России от 25.04.2017 N 738/пр

Таблица П3. «Эстафета передачи решений», относящихся к планировочной структуре, от предшествующих к последующим документам градостроительного проектирования

Таблица П4. Пространственно-экономическое моделирование проекта РЗТ: процесс формирования, сопоставления вариантов и выбора приемлемого варианта

Рис. П1. Пример «неупакованного» города в сопоставлении с «упакованным» городом

Рис. П2. Создание планировочного беспорядка в сложившейся и будущей застройке микрорайона многоквартирных домов (МКД). Иллюстрация технологии, основанной на игнорировании недооформленных юридических фактов в виде прав собственников квартир на общую долевую собственность на земельные участки МКД в размерах не меньше минимально необходимых

Рис. П3. Иллюстрация того, что в процессе девелопмента должна осуществляться взаимная координация по параметрам и синхронизация по времени процессов выполнения различных проектов, осуществляемых различными субъектами

Рис. П4. Иллюстрация процесса и результатов пространственно-экономического моделирования проекта РЗТ – результатов в части выбора границ проекта, соотнесённых с его пространственными параметрами и экономическими показателями

Таблица П1. Установление исчерпывающего перечня видов элементов планировочной структуры (ЭПС) посредством выявления исчерпывающего перечня видов внешних границ земельных участков (ЗУ) нелинейных

Исчерпывающий перечень видов внешних границ земельных участков нелинейных	Исчерпывающий перечень видов ЭПС, а также исчерпывающие сочетания видов границ для составных ЭПС									
	<i>Исчерпывающий перечень видов простых, несоставных ЭПС (не включающих в себя иные виды ЭПС)</i>									
	1. Земельный участок нелинейный 2. Земельный участок линейный (либо последовательный ряд таких ЗУ в границах «линейного коридора»), в том числе: 2.1. ЗУ линейный в виде улицы, дороги – территории общего пользования (ТОП) как улично-дорожной сети (УДС) 2.2. ЗУ линейный для прокладки линейных объектов инженерной инфраструктуры вне УДС 2.3. ЗУ линейный для общей внутренней дороги садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан									
	<i>Исчерпывающий перечень видов составных ЭПС (включающих в себя иные виды ЭПС)</i>									
	3. Квартал, в том числе: 3.1. Квартал замкнутый УДС – часть территории, включающая в себя упорядоченную (относительно УДС) совокупность земельных участков нелинейных, обрамлённых границами в виде красных линий УДС 3.2. Квартал не замкнутый УДС – часть территории, включающая в себя упорядоченную совокупность земельных участков нелинейных, обрамлённых: а) частично красными линиями УДС; б) частично границами ЗУ линейных (для инженерной инфраструктуры); в) частично либо красными линиями озеленённой ТОП (сквера, парка, набережной), либо границами земель лесного фонда, либо земель сельскохозяйственного назначения, либо особо охраняемых природных территорий (ООПТ) 3.3. Квартал недооформленный (квартал в виде микрорайона многоквартирных домов - МКД) – часть территории, включающая в себя неориентированную на УДС, неупорядоченную совокупность земельных участков МКД, а также неразделённых земель, подлежащих разделению на земельные участки существующих МКД, обрамлённых: а) частично, или полностью красными линиями УДС; б) частично границами ЗУ линейных (для инженерной инфраструктуры); в) частично либо красными линиями озеленённых ТОП, либо границами земель лесного фонда, либо земель сельскохозяйственного назначения, либо ООПТ (наличие границ б) и в) – в случаях отсутствия полного обрамления красными линиями УДС)									
	4. Территория садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан									
	5. Территории, земли (не разделённые, или разделённые на земельные участки) 5.1. Озеленённая ТОП (не УДС), ООПТ 5.2. Земли лесного фонда, земли сельскохозяйственного назначения									
	1	2 – виды ЗУ линейных			3 – виды кварталов			4	5 – территории, земли	
		2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.3		5.1	5.2
А. Граница соседнего ЗУ нелинейного	√				√	√	√	√	√	√
Б. Граница соседнего земельного участка линейного – граница в виде красной линии УДС		√			√	√	√			√
В. Граница соседнего земельного участка линейного (для прокладки инженерной инфраструктуры), но не в виде красной линии			√			√	√	√	√	√
Г. Граница соседнего земельного участка линейного для общей внутренней дороги				√				√		

садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан										
Д. Граница квартала замкнутого – граница, по всему периметру обрамляющая совокупности ЗУ нелинейных, обозначенная красной линией УДС					√					
Е. Граница квартала не замкнутого УДС – граница, помимо красной линии УДС обрамляющая по периметру упорядоченную совокупность ЗУ нелинейных и представленная в виде: либо границы ЗУ линейного (для инженерной инфраструктуры), либо красной линии озеленённой ТОП (сквера, парка, набережной), либо границы земель лесного фонда, либо земель сельскохозяйственного назначения, либо ООПТ						√				
Ж. Граница квартала мнимого (квартала в виде микрорайона) – граница, представленная: а) частично, или полностью красными линиями УДС; б) частично границами ЗУ линейных (для инженерной инфраструктуры); в) частично либо красными линиями озеленённых ТОП, либо границами земель лесного фонда, либо земель сельскохозяйственного назначения, либо ООПТ (наличие границ б) и в) – в случаях отсутствия полного обрамления красными линиями УДС)							√			
З. Граница территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан, представленная: а) либо красными линиями УДС; б) либо красными линиями ТОП (не УДС); в) либо границами ЗУ нелинейных, линейных; г) либо границами земель лесного фонда, земель сельскохозяйственного назначения, озеленённых ТОП								√		
И. Границы озеленённой ТОП (не УДС) в виде красных линий – границы скверов, парков, набережных; границы ООПТ						√	√		√	
К. Границы земель лесного фонда, земель сельскохозяйственного назначения						√	√			√

Таблица П2. Сопоставление воспроизведённого из таблицы П1 исчерпывающего перечня объективно существующих видов ЭПС с перечнем видов ЭПС, предложенным в приказе Минстроя России от 25.04.2017 N 738/пр

Примечание:

- 1) затонированные ячейки без толстого контура – обозначение видов ЭПС, представленных как в таблице 1, так и в приказе N 738/пр;
- 2) затонированные ячейки с толстым контуром – обозначение видов ЭПС, представленных в таблице 1, но отсутствующих в приказе N 738/пр;
- 3) незатонированные ячейки с пунктирным контуром – обозначение видов ЭПС, отсутствующих в таблице 1, но представленных в приказе N 738/пр.

Перечень видов ЭПС, предложенных в приказе Минстроя России от 25.04.2017 N 738/пр	Исчерпывающий перечень видов ЭПС, предъявленный в таблице 1								
	Исчерпывающий перечень видов простых, несоставных ЭПС (не включающих в себя иные виды ЭПС)								
	1. Земельный участок нелинейный 2. Земельный участок линейный (либо последовательный ряд таких ЗУ в границах «линейного коридора»), в том числе: 2.1. ЗУ линейный в виде улицы, дороги – территории общего пользования (ТОП) как улично-дорожной сети (УДС) 2.2. ЗУ линейный для прокладки линейных объектов инженерной инфраструктуры вне УДС 2.3. ЗУ линейный для общей внутренней дороги садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан Исчерпывающий перечень видов составных ЭПС (включающих в себя иные виды ЭПС) 3. Квартал, в том числе: 3.1. Квартал замкнутый УДС – часть территории, включающая в себя упорядоченную (относительно УДС) совокупность земельных участков нелинейных, обрамлённых границами в виде красных линий УДС 3.2. Квартал не замкнутый УДС – часть территории, включающая в себя упорядоченную совокупность земельных участков нелинейных, обрамлённых: а) частично красными линиями УДС; б) частично границами ЗУ линейных (для инженерной инфраструктуры); в) частично либо красными линиями озеленённой ТОП (сквера, парка, набережной), либо границами земель лесного фонда, либо земель сельскохозяйственного назначения, либо особо охраняемых природных территорий (ООПТ) 3.3. Квартал недооформленный (квартал в виде микрорайона многоквартирных домов - МКД) – часть территории, включающая в себя неориентированную на УДС, неупорядоченную совокупность земельных участков МКД, а также неразделённых земель, подлежащих разделению на земельные участки существующих МКД, обрамлённых: а) частично, или полностью красными линиями УДС; б) частично границами ЗУ линейных (для инженерной инфраструктуры); в) частично либо красными линиями озеленённых ТОП, либо границами земель лесного фонда, либо земель сельскохозяйственного назначения, либо ООПТ (наличие границ б) и в) – в случаях отсутствия полного обрамления красными линиями УДС) 4. Территория садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан 5. Территории, земли (не разделённые, или разделённые на земельные участки) 5.1. Озеленённая ТОП (не УДС), ООПТ 5.2. Земли лесного фонда, земли сельскохозяйственного назначения								
	1 – ЗУ неел.	2 – виды ЗУ линейных		3 – виды кварталов			4 – неком. объед.	5 – террит., земли	
		2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.3	5.1	5.2
1. Район									
2. Микро-район ¹⁸³	М-н – совокупность кварталов								
	М-н – квартал								

¹⁸³ В приказе N 738/пр имеется ошибка - не фиксируется тот объективный факт, что микрорайон имеет два проявления: 1) unplanned – микрорайон как совокупность кварталов; 2) planned – микрорайон, фактически являющийся деформированным кварталом.

Таблица ПЗ. «Эстафета передачи решений», относящихся к планировочной структуре, от предшествующих к последующим документам градостроительного проектирования¹⁸⁴

Примечание: цифры в скобках – указание на номер пояснения, представленного в колонке «комментарии»

Последовательность документов, в которых фиксируются существующие и будущие границы ЭПС		Существующие границы ЭПС	Решения, имеющие отношение (прямое, либо опосредованное) к будущим (планируемым) границам ЭПС	Последующие документы, в которых должны учитываться, выполняться решения относительно границ ЭПС	Комментарии
1. Генеральный план - ГП	Материалы по обоснованию ГП	√			
	Утверждаемая часть ГП	√ (1.1)	<ul style="list-style-type: none"> Балансы между объёмами застройки и отвечающими этим объёмам возможностями инфраструктур различных видов 	ПЗЗ – учёт установленных ГП балансов в содержании градостроительных регламентов	(1.1) Существующие границы ЭПС в утверждаемой части ГП отображаются, но не утверждаются
			<ul style="list-style-type: none"> Положения о предельных размерах кварталов применительно к различным функциональным зонам (1.2) 	ПЗЗ – установление с учётом ГП предельных (максимальных и, или минимальных) размеров кварталов применительно к различным территориальным зонам (1.3) равно как и установление предельных размеров ЗУ для соответствующих кварталов	(1.2) Отсутствует законодательный запрет на установление таких положений (1.3) Предельные размеры кварталов могут устанавливаться в соответствии с пунктом 6 части 3 статьи 30 ГрК РФ
		<ul style="list-style-type: none"> Границы территорий планируемого размещения объектов линейных по преимуществу (1.4) 	ДПТ – подготовка документации по планировке территории в пределах установленных ГП границ	(1.4) Установление таких границ возможно по причине отсутствия на то прямого законодательного запрета. Целесообразность установления таких границ определяется наличием гарантий неизъятия для соответствующей недвижимости – гарантий	

¹⁸⁴ Чтобы не усложнять восприятие главного, в данную таблицу не включены план реализации генерального плана и нормативы градостроительного проектирования – документы, встроенные в контекст градостроительного проектирования и лишь опосредованно (через генеральный план, правила землепользования и застройки, документацию о планировке территории) влияющие на процесс формирования планировочной структуры. О содержании такого опосредованного воздействия см., например: Трутнев Э.К. Сбалансированность города: правовые аспекты. // Городской альманах: вып. 6. – М.: Институт экономики города, 2014. Статья перепечатана в 2015 году в журнале «Имущественные отношения в РФ», № 9 (168), 2015; Трутнев Э.К. Азбука градостроительного нормирования. М.: Институт экономики города, 2013

					нерискованного инвестирования в строительство ¹⁸⁵
2. Правила землепользования и застройки - ПЗЗ	Материалы по обоснованию ПЗЗ	√			
	Собственно ПЗЗ	√	<ul style="list-style-type: none"> • Предельные размеры кварталов применительно к различным территориальным зонам (2.1) • Предельные размеры (минимальные и, или максимальные) ЗУ применительно к различным территориальным зонам 	<p>ДПТ – разрабатываются с соблюдением установленных ПЗЗ требований относительно предельных размеров кварталов</p> <p>ДПТ – разрабатываются с соблюдением установленных ПЗЗ требований относительно как предельных размеров кварталов, так и предельных размеров ЗУ в кварталах</p>	(2.1) Предельные размеры кварталов могут устанавливаться в соответствии с пунктом 6 части 3 статьи 30 ГрК РФ
3. Документация по планировке территории - ДПТ	Материалы по обоснованию ДПТ	√			
	Утверждаемая часть ДПТ	√ (3.1)	<p>Границы ЭПС – изменяемые, вновь создаваемые (исчерпывающий перечень таких границ – см. таблицу 1), в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Границы ЗУ • Красные линии (как границы кварталов, так и одновременно границы УДС) 	<ul style="list-style-type: none"> • Межевые планы – реализация решений утверждённой ДПТ для регистрации земельных участков в ЕГРН • ЕГРН – внесение сведений на основании межевых планов, выполненных в соответствии с утверждённой ДПТ • Принятие в соответствующих случаях решений об изъятии недвижимости, о предоставлении ЗУ 	(3.1) Существующие и не планируемые к изменению границы ЗУ отображаются, но не утверждаются в утверждаемой части ДПТ
4. Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН) – публичная кадастровая карта		√		Сведения, содержащиеся в ЕГРН, используются как основание для подготовки всех видов документов градостроительного	

¹⁸⁵ Более подробно об этом см.: Трутнев Э.К. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части института территориального планирования, изменённого Федеральным законом от 20.03.2011 № 41-ФЗ // Журнал «Имущественные отношения в Российской Федерации», 2011, № 8; см. также: <http://www.urbanomics.ru/node/4617>

			проектирования	
--	--	--	----------------	--

Таблица П4. Пространственно-экономическое моделирование проекта РЗТ: процесс формирования, сопоставления вариантов и выбора приемлемого варианта

Сравнение значений показателей	Значение показателей по вариантам				
	Вариант А	Вариант Б	Вариант В	Вариант Г	Вариант Д
Площадь территории (га)	3,56 га + 0	3,56 га + ~ 1,0 га	4,7 га + ~ 1,0 га	4,7 га + ~ 1,0 га	4,7 га + ~ 1,0 га
Планируемый процент застройки (%)	~ 30%	~ 30%	~ 25 %	~ 25 %	~ 35%
Планируемая средневзвешенная этажность (эт.)	~ 6 эт.	~ 6 эт.	~ 5 эт.	4 эт.	~ 6 эт.
Планируемая площадь многоквартирных домов (тыс. кв. м)	~ 64 (+ 0)	~ 54 - 64 (+ 20 - 25)	~ 60 (+ 20 - 25)	~ 45 (+ 25)	~ 70 (+ 20 - 25) ¹⁸⁶
Дисконтированный уровень рентабельности (%)	- 6%	9%	10 %	5 %	15,5 % ¹⁸⁷

¹⁸⁶ Показатели в скобках – потенциально возможный объём застройки в рамках параллельного проекта, который может выполняться с использованием инструмента «масштабных инвестиционных проектов».

¹⁸⁷ Минимальный порог прибыльности определяется экспертным путем с учётом сложившегося положения на рынке. На данный момент времени таким порогом является значение в 15-16%. Эта цифра не является официальной, а является результатом практики конкретных организаций, ведущих бизнес в сфере недвижимости. Для иллюстрации правомерности указанного порогового значения можно сослаться на Постановление Правительства Москвы от 7 ноября 2006 года №882-ПП «Об утверждении методики определения расчетного размера платежа городу Москве инвестором при реализации инвестиционных проектов строительства и реконструкции объектов жилого назначения на территории города Москвы». Согласно указанному постановлению соответствующие расчеты ведутся, начиная с порогового (минимального) показателя рентабельности проектов для инвесторов в 15%.



Рис. П1. Пример «неупакованного» города в сопоставлении с «упакованным» городом



Рис. П2. Создание планировочного беспорядка в сложившейся и будущей застройке микрорайона многоквартирных домов (МКД). Иллюстрация технологии, основанной на игнорировании недооформленных юридических фактов в виде прав собственников квартир на общую долевую собственность на земельные участки МКД в размерах не меньше минимально необходимых¹⁸⁸

Пояснения:

- 1) коричневым цветом показаны территории, которые выдаются за «территории общего пользования», не являясь таковыми (территории, пригодные для принятия новой уплотнительной застройки); синей линией показаны границы земельных участков МКД «с минимальными обременениями» (потенциально пригодные для оформления – внесения в ЕГРН); розовым цветом показаны территории, которые вместе с «коричневыми территориями» также могут рассматриваться пригодными для принятия новой уплотнительной застройки;
- 2) в результате такого межевания собственники квартир в МКД могут получить лишь 20-30%, в лучшем случае 40-50% от площади земельных участков, которые полагаются им по праву.

¹⁸⁸ Рисунок позаимствован с разрешения автора из: С.Л.Москалик «Связь правовых ограничений на превышение плотности застройки с эффективностью системы градорегулирования (анализ на примере документов градостроительного проектирования в городе Москве)». Магистерская диссертация, Высшая школа урбанистики, М., 2015.

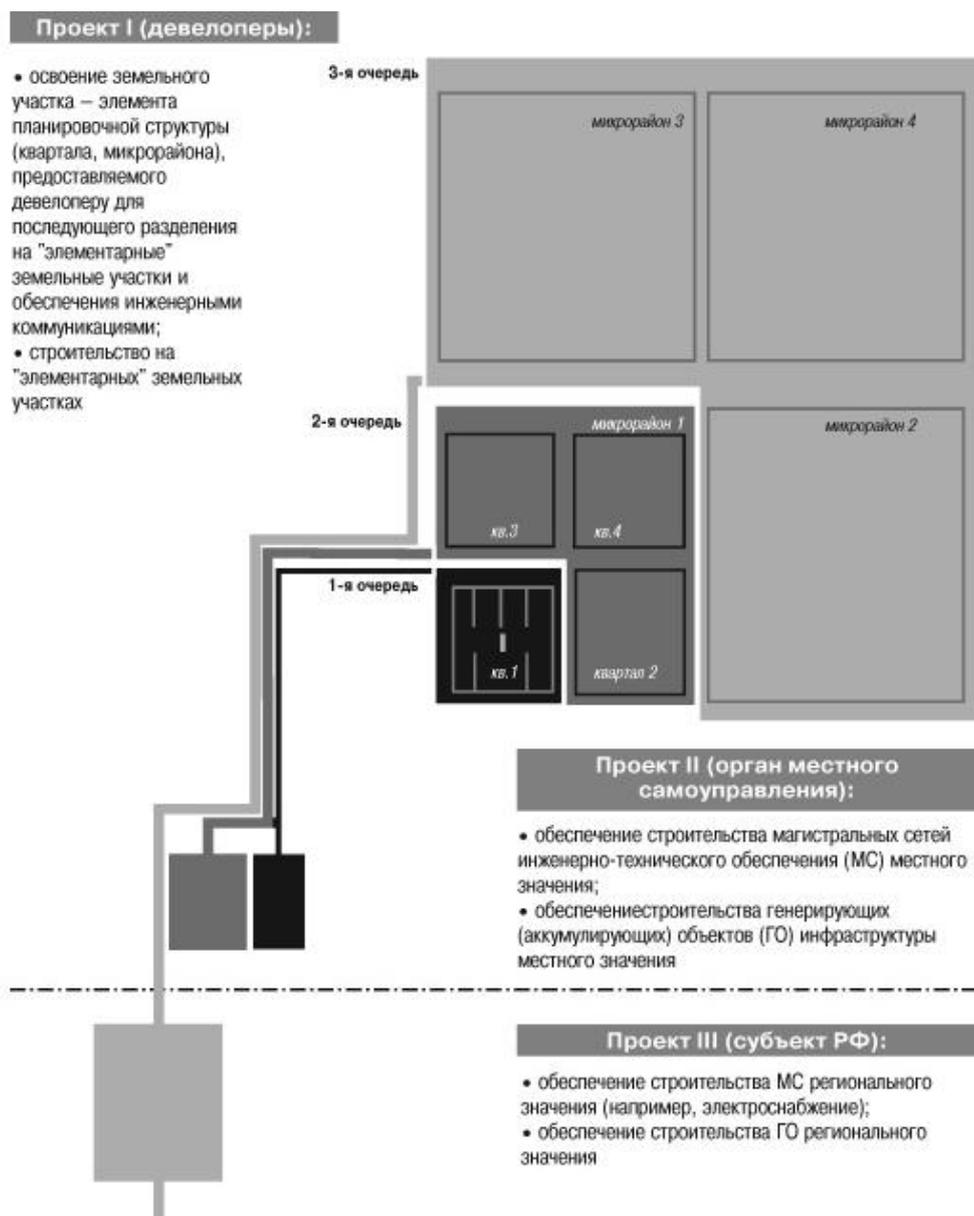
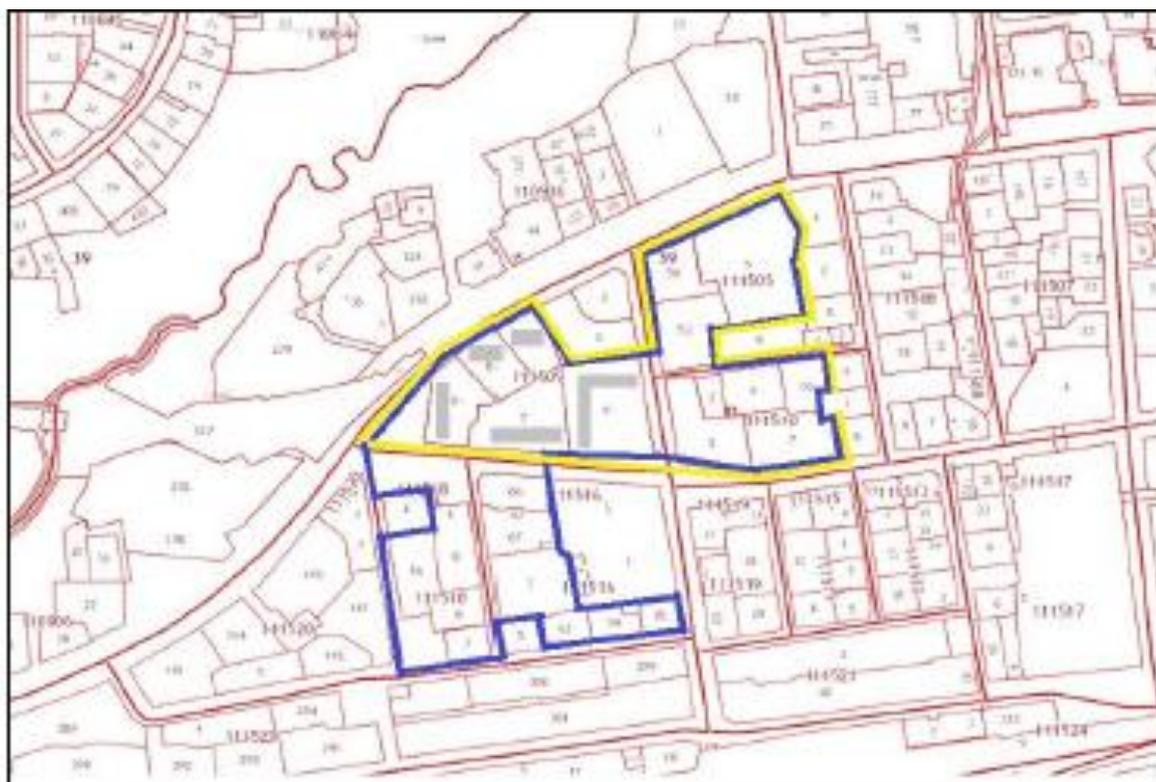


Рис. ПЗ. Иллюстрация того, что в процессе девелопмента должна осуществляться взаимная координация по параметрам и синхронизация по времени процессов выполнения различных проектов, осуществляемых различными субъектами



-  - МКД, включенные в муниципальную адресную программу;
-  - границы РЗТ согласно вариантам А и Б;
-  - границы РЗТ согласно вариантам В, Г, Д

Рис. П4. Иллюстрация процесса и результатов пространственно-экономического моделирования проекта РЗТ – результатов в части выбора границ проекта, соотнесённых с его пространственными параметрами и экономическими показателями