

14.06.18

Э.К.Трутнев,

профессор Высшей школы урбанистики

Вопросы внесения изменений в правила землепользования и застройки (ПЗЗ) Москвы¹

Принято постановление Правительства города Москвы 17 мая №457—ПП «Об утверждении Порядка направления и рассмотрения предложений о внесении изменений в правила землепользования и застройки города Москвы» (далее также — №457—ПП).

Анализ нормативных правовых актов, в том числе указанного, облегчается тем, что они обречены подчиняться законам логики, а это значит, что результаты корректно выполненного анализа отражают объективную ситуацию, которая в рассматриваемом случае определяется следующими основными положениями.

1. Указанное постановление регламентирует изменения того, что отсутствует в юридическом смысле, несмотря на номинальное наличие акта — ПЗЗ Москвы.

Отсутствие в юридическом смысле ПЗЗ Москвы обеспечено очевидными противоречиями этого акта базовым нормам федеральных законов — Земельного кодекса РФ (ЗК РФ) и Градостроительного кодекса РФ (ГрК РФ)². Эти противоречия обеспечивают отсутствие в ПЗЗ Москвы³ неотъемлемых компонентов института градостроительного зонирования, а именно:

- территориальных зон и их границ,
- градостроительных регламентов (видов разрешенного использования земельных участков, их предельных размеров, предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции)⁴.

¹ Использован материал с сайта <https://erzrf.ru/publikacii/o-vnesenii-izmeneniy-v-pravila-zemlepolzovaniya-i-zastroyki-pzz-goroda-moskvy>

² Пункт 2 статьи 85 ЗК РФ: «Правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков). Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент. Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, сооружений». Часть 1 статьи 36 ГрК РФ: «Градостроительным регламентом определяется правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства».

³ Применительно к территориям, обозначенным буквой «Ф» (факт), где для каждого из многочисленных объектов фиксируется существующее именно для него индивидуальное положение, то есть, вопреки ЗК РФ и ГрК РФ отрицается зональный принцип как таковой, а вместе с таким отрицанием упраздняется и существование территориальных зон и для них приписанного правового режима универсального использования всех объектов недвижимости, в таких зонах расположенных.

⁴ Факт наличия указанной подмены являет себя при анализе приложения к №457-ПП («Состав материалов предварительной оценки градостроительного потенциала территории») пункты 2.3.4, 2.4, 2.5, 2.6.

2. Исходно состоявшаяся в ПЗЗ Москвы подмена неправовыми псевдонормами базовых положений ЗК РФ и ГрК РФ в отношении института градостроительного зонирования предопределяет порождение цикла новых подмен (в том числе посредством №457—ПП), а именно:

- подмены в виде изменений того, чего исходно не существует в правовом смысле (но зато декларируется номинально). В частности, декларируется внесение изменений в отношении:

- 1) не существующих границ территориальных зон, визуально отображаемых на карте, но не имеющих юридического смысла применительно к территориям, обозначенным буквой «Ф»;

- 2) не существующих видов разрешенного использования земельных участков;

- 3) не существующих предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции (см. соответственно пункты 1.2.1, 1.2.2, 1.2.3 №457—ПП);

- подмены предусмотренных ГрК РФ изменений градостроительных регламентов (отсутствующих в ПЗЗ Москвы) с учетом генерального плана (ГП) на изменения без учета ГП (лишь только номинально упоминаемого), но зато на основе не предусмотренной ГрК РФ, специально подготавливаемой по каждому точечному случаю «оценке градостроительного потенциала территории» — на изменения не градостроительных регламентов территориальных зон, но на некие псевдоизменения в виде фактической отработки проектных условий создания, реконструкции отдельных объектов⁴ — условий, которые не имеют прямого отношения к институту градостроительного зонирования, к определению правового режима использования земельных участков, в соответствующих территориальных зонах расположенных;

- подмены предусмотренных ГрК РФ открытых процедур внесения изменений в ПЗЗ закрытыми административными процедурами — без проведения публичных слушаний⁵.

Вывод. Постановление №457—ПП обречено противоречить ЗК РФ и ГрК РФ, поскольку оно регламентирует изменения ПЗЗ Москвы — того нормативного правового акта, который исходно, со дня его утверждения противоречит базовым нормам указанных федеральных законов. Такого рода противоречия не являются сугубо формальными, безразличными к практике, но обеспечивают утверждение и распространение деструктивных начал в системе градорегулирования столицы.

⁵ Предлагается сравнить положения №457-ПП с частью 1 статьи 33, частью 11 статьи 31 ГрК РФ.