

Вопрос об упразднении генеральных планов, или о предопределённости грядущего отторжения и отложенного утверждения правового градорегулирования

Известны относительно недавно совершённые и наполовину удавшиеся попытки упразднить генеральные планы в России¹. Настало время для новых попыток упразднения из Градостроительного кодекса РФ (далее – ГрК РФ) половины того, что осталось от этих документов. Попытаемся оценить эти новые попытки в контексте институтов правового градорегулирования.

Предопределено было возникнуть и вплоть до настоящего времени существовать, в том числе и на законодательном уровне, ожесточённому противоборству между альтернативными системами градорегулирования в постсоветской России – между системой точечно-административного градостроительства и системой зонально-правового градорегулирования². Можно ли обнаружить, как эта предопределённость должна явить себя нам в предстоящее время? Можно и нужно. Для этого нам придётся рассмотреть ряд взаимосвязанных положений, не впадая в субъективные суждения.

1. Со стороны логики нет никакой возможности упразднить смысловой стержень системы подлинного правового градорегулирования – необходимость быть правовому режиму использования земельных участков, а значит и нет возможности упразднить институт, посредством которого этот правовой режим устанавливается: нет возможности упразднить градостроительное зонирование, а вместе с ним – необходимость быть градостроительным регламентам в составе местных нормативных правовых актов – правил землепользования и застройки. Отсутствие формальной возможности упразднить указанный смысловой стержень правового градорегулирования гарантируется Конституцией Российской Федерации³.

Однако, отсутствие формальной возможности не тождественно отсутствию возможности, которую можно было бы воплотить в реальности.

2. В силу неупразднимости первого положения система неправового градорегулирования (система точечно-административного градостроительства) обречена:

- быть противоречивой, а то, что противоречиво не может быть эффективным в полную силу;

¹ См. [1] и [2]. Здесь и далее цифра в квадратных скобках указывает на номер источника из списка источников, приведённого в конце данного текста.

² См. [3], вопросы 1.1 – 1.4, 5.4, 5.5.

³ См., например, часть 1 статьи 34, статью 36 Конституции РФ.

- стремиться к максимизации – к упразднению неупразднимого противоречия, но не посредством его формально-логического-законодательного устранения (что было бы равнозначно упразднению самой псевдосистемы), но посредством особым образом понимаемой целесообразности.

3. Максимизация системы неправового градорегулирования посредством продвижения особым образом понимаемой целесообразности должна происходить по-разному применительно к институту градостроительного зонирования, который косвенным образом защищён Конституцией РФ, и применительно к институту территориального планирования и институту планировки территории, которые такой защиты не имеют.

4. Максимизация системы неправового градорегулирования за счёт попыток фактического упразднения института градостроительного зонирования – упразднения на основе «вторичной логики» (логики, обслуживающей особым образом понимаемую целесообразность, но не развёртывание непротиворечивых смыслов) должна происходить в виде:

1) демонстративного невнимания к производству противоречий с федеральными законами при подготовке и принятии ПЗЗ⁴;

2) введения в ГрК РФ, иные федеральные законы положений, фактически допускающих возможности деструктивного отношения к институту градостроительного зонирования, например, возможности:

- неустановления в составе градостроительных регламентов предельных параметров разрешённого строительства – неустановления, равнозначному как бы оправданному законом отказу от применения института градостроительного зонирования⁵;

- «оперативного» внесения изменений в ПЗЗ для обеспечения строительных планов особо заинтересованных лиц за счёт ущемления прав и интересов иных лиц⁶;

- умаления правовой значимости института публичных слушаний⁷.

Следует ли считать исчерпанным перечисленный набор возможностей фактического упразднения института градостроительного зонирования? В данном случае не усматривается наличие каких-либо значимых дополнительных возможностей. Это значит, что: 1) возможности фактического упразднения указанного института, при наличии желания такое упразднение осуществить, уже обеспечены формальными нормами закона;

⁴ См. [3]: вопрос (5.4) о специфике зонирования, явленной противоположными примерами из зарубежной и отечественной практики превращения эксклюзивного в универсальное и наоборот; вопрос (5.5) о развилках направлений, по которым в будущем может развёртываться процесс максимизации незонирования.

⁵ См. [3], вопрос (3.2.2) о предоставляемых законодательством диаметрально противоположных возможностях – возможности обеспечения исчерпывающей полноты состава параметрической компоненты градостроительных регламентов и противоположной возможности вывода территорий из-под действия градостроительных регламентов – при наличии на то желания власти.

⁶ См. [3], вопрос (2.2) о процедурах внесения точечных изменений в правила землепользования и застройки.

⁷ См. [3], вопрос (3.6) о необходимости, правовой логике и критериях рациональности и справедливости организации публичных слушаний в сфере градорегулирования.

2) в ближайшее время трудно ожидать появления новых значимых законодательных новелл в отношении деструкции института градостроительного зонирования.

5. Максимизация неправового градорегулирования за счёт попыток последовательного продвижения к фактическому упразднению системного института территориального планирования и системного института планировки территории – упразднения на основе «вторичной логики» особым образом понимаемой целесообразности должна происходить, например, в виде:

- умаления значимости системных генеральных планов посредством изъятия из них целей, задач, мероприятий по реализации запланированного, а также изъятия юридически значимых границ зон планируемого размещения объектов⁸;

- умаления значимости системной документации по планировке территории и замещения её несистемными документами – схемами размещения земельных участков на кадастровой карте территории, позволяющими подготавливать проектную документацию и производить строительство лицам, которые не являются правообладателями земельных участков при том, что и сформированные земельные участки отсутствуют⁹.

Не может считаться завершённой (максимизированной) логика последовательного продвижения к фактическому упразднению указанных системных документов, поскольку с позиции особым образом понимаемой целесообразности для такого завершения-максимизации требуется:

1) упразднить генеральные планы – либо полностью, либо для определённых групп городов;

2) либо полностью, либо в значительном числе случаев заместить системную документацию по планировке территории на несистемные, вырванные из планировочного контекста схемы размещения земельных участков на кадастровой карте территории - схемы, позволяющие подготавливать проектную документацию и производить строительство лицам, не являющимся правообладателями земельных участков в ситуации упразднения также и требования о наличии сформированных земельных участков.

Логика – это то, что предъявляет не зависящие от желания отдельных субъектов императивные, подлежащие исполнению требования. Это относится также и к псевдологике, основанной на особым образом понимаемой целесообразности. Поскольку императивные требования псевдологики также должны быть явлены для исполнения, то

⁸ См. [2], а также [4]: вопрос (1.1) о главном идентификационном признаке существования территориального планирования в качестве правового института, о факте и последствиях законодательного лишения этого института его главного идентификационного признака; вопрос (3.2) о функциональном зонировании генерального плана как способе установления баланса между планируемыми объёмами застройки и возможностями инфраструктуры эти объёмы застройки обслуживать; вопрос (3.3) о связи территориального планирования с нормативами градостроительного проектирования, иными компонентами градостроительного нормирования.

⁹ См. [5]: 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; вопрос (1.3) о замещении института системной планировки несистемными действиями по подготовке схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории; вопрос (1.4) о технологии и последствиях обеспечения эксклюзивным законодательством несистемных действий при образовании земельных участков для строительства многоквартирных домов в сложившейся застройке.

как бы «сами собой» должны возникнуть соответствующие задания на выполнение указанных выше пунктов 1 и 2¹⁰.

6. Указанным образом, независимо от субъектов размышления и действий, максимизируется логика и псевдологика в отношении градорегулирования. За исключением лишь того, что псевдологика обречена существовать с наслоениями принципиально неразрешимых противоречий – стабильными источниками нерациональности, неэффективности и конфликтов. В силу логики что должно последовать далее? Предопределено быть следующему:

1) проистекающие из псевдологии задания будут выполнены формально – будут воплощены в новеллах закона, которые обречены противоречить, если не иным нормам (которые можно формально приладить друг к другу), то фундаментальным принципам градорегулирования, обеспечивающим его рациональность и эффективность;

2) затем надлежит максимизироваться в практике управления процессу выполнения новелл законодательства – последовательно развёртываться такой практике до тех пор, пока не наступит тупик. По прошествии времени такой тупик может явиться в восприятии и разумении:

- либо осознанием того, что так дальше нельзя – необходимо восстанавливать разрушенное системное управление;

- либо осознанием того, что, по причине укоренения давно культивируемого безразличия к способам и качеству градорегулирования, а также его результатам можно и дальше, без опасений получить упрёки извне, двигаться по избранной колее, полагаясь не на рациональность и эффективность, но особым образом понимаемую целесообразность в системе градорегулирования.

Источники:

¹⁰ См.: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59450>

где, в частности, указано:

«Правительству Российской Федерации в целях сокращения сроков градостроительной подготовки строительства:
а) *представить предложения, предусматривающие: переход в крупных городах от Генерального плана к документу, определяющему стратегические направления градостроительного развития города, основанного на стратегии социально-экономического развития и необходимости реализации государственных и муниципальных программ; упрощение процедур внесения изменений в правила землепользования и застройки в целях размещения объектов федерального значения, регионального значения, местного значения при условии соблюдения положений законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии человека; пересмотр подходов к принятию и реализации решений о размещении объектов федерального значения, регионального значения, местного значения, к организации проектирования и строительства объектов для государственных и муниципальных нужд, имея в виду предоставление возможности осуществлять проектные и изыскательские работы без предварительного оформления прав на сформированный и поставленный на кадастровый учёт земельный участок с параллельным оформлением земельно-имущественных отношений, за исключением строительства объектов на землях особо охраняемых природных территорий и при условии соблюдения положений законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии человека;*
б) *рассмотреть вопрос об упрощённом порядке формирования земельных участков для размещения объектов федерального значения, регионального значения, местного значения, имея в виду предоставление возможности выполнения кадастровых работ и постановки на кадастровый учёт участков на основании утверждённой в установленном порядке схемы, без подготовки проекта межевания территории для размещения нелинейных объектов».*

[1] Трутнев Э.К. Упростить, чтобы упразднить? Газета Союза архитекторов, август, 2010.

[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>

[3] Азбука градостроительного зонирования: <http://abc-urban.ru/docfiles/tema1/6%20A%20Azbuka%20gradzone.pdf>

[4] Азбука территориального планирования: <http://abc-urban.ru/docfiles/tema1/5%20A%20azbuka%20terzone.pdf>

[5] Азбука планировки территории: <http://abc-urban.ru/docfiles/tema1/7%20A%20Azbuka%20planirovki.pdf>