

Вопросы предопределённости содержания новелл законодательства по упразднению генеральных планов

Подлинное правовое градорегулирование в целом и территориальное планирование посредством подготовки генеральных планов (ГП) в частности не может быть никаким иным, как только правовым, поскольку правильное, то есть рациональное регулирование должно быть обязательным, а для этого оно должно быть утверждено нормами права – законодательством. Нет оснований в этом сомневаться. Но тогда возникают вопросы: должна ли гарантироваться правильность законодательства; кто или что гарантирует нам такую правильность. Предположим, что на первый вопрос мы отвечаем положительно. Переходя ко второму вопросу, следует указать на то, что методология научного анализа предлагает нам, как минимум, два неоспоримых критерия оценки качества законодательства. Это (1) непротиворечивость его норм и (2) должная степень полноты, обеспечивающая системность его логических конструкций, – та системность, которая должна быть соотнесена с технологическими законами регулирования, имеющими объективный характер.

Сегодня перед нами как и ранее опять возникает необходимость воспользоваться этими критериями, чтобы в очередной раз оценить законодательство о градорегулировании¹, но уже с позиции очередной порции готовящихся новелл по его изменению². Попытаемся ответить на эту необходимость путём оценки правовой

¹ О результатах ранее проведённых оценок законодательства о градорегулировании на соответствующие периоды времени см. [1 - 17]. Список использованных источников представлен в конце данного текста.

² 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.***

реальности со стороны (А) того, что было в недавнем прошлом, (Б) того, что есть сейчас и (В) того, что будет потом – после воплощения в законы указанных инициатив.

Экономя время читателей, концентрируя их внимание на главном и предваряя итоги проведённого анализа, следует указать на два обстоятельства: 1) то, что происходит сейчас, является закономерным, неизбежным следствием того, что с нарастающей интенсивностью происходило в предшествующие годы; 2) на протяжении нескольких лет уже существует именно та правовая реальность, наличие которой не осознаётся в должной мере, которую ещё только предполагается оформить посредством дополнительных норм общего (не эксклюзивного) законодательства. Можно сказать проще: мы уже давно находимся там, или уже попали туда, куда ныне обсуждаемые намерения по изменению законодательства ещё только планируют нас привести формально. Убедимся в том, что дела обстоят именно так, как здесь сказано.

(А) Главное о правовой реальности того, что было³

Невозможно адекватным образом понять истинное положение дел и направления предстоящего развёртывания событий, не зная того, что и как было до настоящего момента. Поэтому, используя ссылки на доказательные положения соответствующих публикаций, обозначим кратко суть той правовой реальности, которая нам досталась из недавнего прошлого.

В начале 1990-х годов в отечественную практику правового, экономического, бытового существования россиян возвратились права собственности и аренды земельных участков и иных объектов недвижимости. С этого времени неизбежно возникает необходимость зонального установления правового режима использования недвижимости, а такой режим не может устанавливаться никаким иным способом, как только градостроительными регламентами в составе правил землепользования и застройки - ПЗЗ⁴, возникает необходимость-неизбежность становления системы зонально-правового градорегулирования (ЗПГ), точнее, возобновления существования той системы, развёртывание которой было прервано в 1917 году⁵.

Возникновения указанной неизбежности почти никто из отечественных профессионалов проектирования не ждал и не понимал подлинной правовой сути происходящего и предстоящего⁶. Это было закономерно. В стране на протяжении 70-ти предшествующих лет безраздельно утвердилась оптимальная для соответствующих условий система точечно-административного градостроительства (ТАГ). В строго

³ Речь пойдёт о той правовой реальности, которая сложилась, существовала в период с начала 1990-х годов и вплоть до 2017 года, когда был принят эксклюзивный закон № 141-ФЗ (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»).

⁴ Не столь важно, какие названия даются подобного рода нормативным правовым актам, универсальным по их сути – неизбежно возникающим и повсеместно применяемым там, где есть права собственности на недвижимость. См., например, [4], раздел 5.

⁵ См. Вайтенс А.Г. Эволюция правил землепользования и застройки в Петербурге — Ленинграде — Санкт-Петербурге (1830–2000 гг.) // Вестник гражданских инженеров. — 2009. — № 3. — С. 5–9. — URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_13030422_33901803.pdf.

⁶ См. [1; 4].

юридическом смысле главной опорой этой системы были нормы земельного законодательства о непубличных процедурах института «предварительного согласования мест размещения объектов строительства», проще говоря, - о «землеотводах». В ситуации схождения в одной хронологической точке двух разнородных систем градорегулирования невозможно было не возникнуть дуализму – параллельному существованию в виде противостояния антагонистических друг другу систем управления. Фигурально говоря, война была неизбежной и она разразилась - в умах профессионалов, на проектном и на законодательном поприще, продолжается она и поныне в модифицированном виде, иногда даже более ожесточённо, чем поначалу, но зато с возросшей индифферентностью профессионалов к её причинам и результатам. Предоставляя читателям возможность самостоятельно ознакомиться с почти детективными событиями прошлого - конкретными проявлениями этой войны - смысловыми, формально-юридическими, событийными⁷, сосредоточимся на главных, итоговых положениях применительно к каждой из антагонистических систем градорегулирования.

Предопределено было системе зонально-правового градорегулирования (ЗПГ) развёртываться согласно следующим положениям:

- системе ЗПГ невозможно было не возникнуть, не возвратиться после десятилетий отсутствия, а однажды неотвратно вернувшись на основе конституционного и иного законодательного обеспечения, эта система уже никак не могла быть упразднена номинально-законодательно (если только не допускать выхода законодательства из области непротиворечивой разумности), зато неизбежно должна была подвергнуться упорным, не ослабевающим попыткам скорее фактического, чем номинального упразднения со стороны сторонников альтернативной системы ТАГ, фанатично не допускавших сомнений в её абсолютной праведности и неустрашимости⁸;

- системе ЗПГ суждено было вернуться в законодательную и проектную практику только лишь в обуженном виде – в виде её базовых положений с тем нереализованным намерением, чтобы потом последовательно шаг за шагом их развёртывать в более широкий и разветвлённый правовой инструментарий воздействия на развитие городов⁹. Однако, заведомо предопределено было также, чтобы такое последовательное развёртывание не состоялось в силу, по меньшей мере, двух причин: 1) необходимости систематизации, гармонизации всего корпуса законодательства с позиции обеспечения требований эффективного градорегулирования – необходимости, для восприятия которой

⁷ В концентрированном виде особенности этой войны описаны в публикациях [2, 4-10, 12, 14, 17, 18], значительная часть которых доступна в on-line режиме.

⁸ Поначалу такие попытки номинального-законодательного упразднения системы ЗПГ предпринимались некоторыми активистами – администраторами, строителями, архитекторами, градостроителями посредством выдвижения предложений упразднить ключевой фактически неупразднимый компонент системы ЗПГ - институт градостроительного зонирования, являемого правилами землепользования и застройки (ПЗЗ). Эти попытки происходили как в отношении первого ГрК РФ от 1998 года, так и второго ГрК РФ от 2004 года – в период его подготовки, а также и некоторое время после его принятия. См., например, [4 - 7].

⁹ Этот правовой инструментарий так и остался донныне не развёрнутым в полную силу. Например, законодательно не обеспечены в полной мере такие правовые инструменты как «несоответствующее ПЗЗ использование объектов недвижимости» - инструмент косвенного, но эффективного воздействия на активизацию процессов преобразования производственных территорий, «условно разрешённое использование недвижимости» - инструмент, не допускающий нарушения баланса между объёмами застройки и её обслуживающей инфраструктурой. См. [16], вопрос 2.3; [18], вопрос 1.2.3.

отсутствовали соответствующие этой нетривиальной задаче властные субъекты понимания и обеспечения действий по продвижению законодательных инициатив; 2) непрекращающегося выталкивающего давления на систему ЗПГ со стороны апологетов традиционной, практически свободной от правовых ограничений и внешнего публичного контроля системы ТАГ;

- помимо блокирования возможностей развёртывания системы ЗПГ и нарастания на неё давления со стороны системы ТАГ должно было начаться, а потому и началось формальное и содержательное выхолащивание системы ЗПГ посредством деформирования, упразднения из законодательства некоторых её базовых положений¹⁰ при том, что номинально-законодательно упразднить их окончательно невозможно в силу того, что они произрастают из смысловых и правовых корней, заложенных в Конституции РФ¹¹;

- наличие в практике управления ориентированных в разные стороны систем, - это гарантия неэффективности управления. Когда одну из систем упразднить невозможно номинально-законодательно (систему ЗПГ), а другая система в силу особенностей её фактически несистемного устройства обречена воспроизводить неэффективное управление (система ТАГ), но зато является защищаемой и продвигаемой авторитарными и авторитетными субъектами управления, то заведомо предопределено возникнуть: 1) документам-замещениям – имитациям, симулякрам¹²; 2) предубеждениям и ложным утверждениям о том, что система ЗПГ «не работает», мешает развёртыванию мнимой подлинной системы ручного управления – системы ТАГ; 3) предложениям о совершенствовании законодательства путём его «упрощения» за счёт выталкивания за пределы законодательства системы ЗПГ, которая, однако, никак не подчиняется такому выталкиванию.

Предопределено было системе точно-административного градостроительства (ТАГ) развёртываться согласно следующим положениям:

- истоки идеологии и правовой фундамент для практики существования и применения системы ТАГ – это утверждение (сегодня – лишь по умолчанию) сугубо административных, непубличных и несистемных процедур землеотводов (строго формально называемых процедурами предварительного согласования мест размещения

¹⁰ К числу таких деструктивных изменений законодательства следует отнести, в частности: 1) предоставление законом возможности вообще не применять институт градостроительного зонирования при, якобы, наличии у органов власти желания не применять этот институт (см. об этом [16]; [18], вопросы 1.3.2.2, 5.2.2.2); 2) фактическое и неправомерное лишение ПЗЗ статуса нормативного правового акта (устанавливающего правовой режим использования земельных участков), низведение ПЗЗ до уровня всего лишь технического документа путём: а) предоставления законом возможности изменять ПЗЗ так часто и так быстро, как только можно себе представить (см. об этом [16], вопрос 2.2); б) передачи полномочий по утверждению ПЗЗ от представительного органа власти исполнительному органу власти (см. об этом [18], вопрос 1.2.7); 3) фактическое упразднение института ГП – упразднение положений, при отсутствии которых институт территориального планирования существовать не может в принципе (упразднение из ГП целей и задач, мероприятий по выполнению ГП, комплексных планов реализации ГП, зон планируемого размещения объектов), фактическое упразднение (при сохранении номинального наличия) института совместного территориального планирования, осуществляемого несколькими органами публичной власти (см. об этом [7, 9, 11, 12, 14, 17]).

¹¹ См. [14].

¹² См. [18], вопрос 3.1.4.

объектов строительства), прежде закреплённых в Земельном кодексе РФ (ЗК РФ) с незапамятных нерыночных времён. Формально эти процедуры просуществовали вплоть до 01.03.2015 года, когда они были уточнены (в части отделения процедур образования земельных участков от процедур предоставления земельных участков - процедур, ранее применявшихся в рамках одного института), но фактически они и донныне сохраняются в несколько модифицированном виде¹³;

- суждено было, чтобы в постсоветский период существование системы ТАГ проходило через три периода: 1) период единовластия абсолютного и относительного; 2) период двоевластия на этапе защиты от системы ЗПГ; 3) период двоевластия на этапе перехода к атакам на систему ЗПГ;

- период единовластия системы ТАГ абсолютного и относительного. Для системы ТАГ единовластие абсолютное существовало вплоть до начала 1997 года¹⁴. После принятия первого Градостроительного кодекса РФ (ГрК РФ) в 1998 году наступил период единовластия относительного (поскольку появилась конкурирующая система ЗПГ), который продлился вплоть до принятия второго ГрК РФ в 2004 году;

- период двоевластия на этапе активной защиты системы ТАГ от системы ЗПГ начался с 2004 года и продлился до 2011 года. На этом этапе отрабатывались как бы правовые (квазиправовые, псевдоправовые) инструменты борьбы за умаление и выталкивание системы ЗПГ, например такие инструменты как: применение на региональном уровне дополнительных процедур, которые использовались параллельно-одновременно с процедурами федеральными¹⁵; лишение органов местного самоуправления (ОМС) права распоряжаться земельными участками в пределах муниципальных образований¹⁶ и проч.;

- период двоевластия на этапе агрессивных нападений со стороны системы ТАГ на систему ЗПГ. Этот этап начался в 2011 году с принятием № 41-ФЗ¹⁷, который номинально оставил в силе институт генеральных планов (ГП), но фактически упразднил его содержательно¹⁸. Акции нападения на систему ЗПГ в дальнейшем выразились в создании ряда деструктивных законодательных прецедентов, как то: принятие ПЗЗ, прямым образом противоречащих федеральным законам¹⁹; эксклюзивное освобождение избранной региональной администрации от необходимости учитывать решения базовых документов

¹³ См. [2 – 5, 10, 12, 13]; [18], вопрос 1.1.4.

¹⁴ 19 декабря 1996 года решением городской Думы Великого Новгорода № 36 были приняты первые в постсоветской России ПЗЗ, основанные на принципах градостроительного (правового) зонирования, в то время ещё не закреплённые в нормах федеральных законов. См. об этом [4, 5, 12, 18].

¹⁵ См. [18], вопрос 1.1.3, где можно получить информацию об апробировании на практике первых опытов создания документов-замещений, позволявших как бы выходить из под правил регулирования, установленных федеральным законодательством. Применение и усовершенствование этого опыта производства документов-замещений происходило в последующем вплоть до настоящего момента (см., например, [14]).

¹⁶ См. [4], раздел 6.

¹⁷ Федеральный закон от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования».

¹⁸ Доказательства сказанного см. [7, 9, 14].

¹⁹ См. «Вопросы о проекте ПЗЗ Москвы»: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_pzz

градорегулирования – ГП, ПЗЗ²⁰; предоставление ОМС псевдосвободы не использовать институт градостроительного зонирования – отказаться от него²¹; предоставление посредством закона возможностей для хаотизации процесса установления санитарно-защитных зон²²;

- несмотря на ожидаемый и закономерно состоявшийся переход системы ТАГ в атаки на систему ЗПГ, системе ТАГ не суждено утвердиться в полную силу её максимума, поскольку всегда мешает система ЗПГ, которая является неупразднимой в номинальном-законодательном отношении. Тем не менее, системе ТАГ суждено до предельно возможного завершения пройти процесс своей недостижимой максимизации, хотя бы посредством экспериментально-практического апробирования всех мыслимых и немыслимых попыток. Это означает, что должны явить себя сопутствующие указанным атакам их закономерные проявления, а именно, необходимо-неизбежно должны появиться: 1) документы-симулякры, имитирующие системность управления при его отсутствии²³; 2) документы-предложения, призванные определять будущие процедуры путём понуждения к мнимому их «упрощению» за счёт продолжения выдавливания из области законодательства правовых инструментов системы ЗПГ²⁴.

(Б) Главное о правовой реальности того, что есть сейчас²⁵

Стараниями федеральных и региональных законодателей на текущий момент мы получили на одной локальной территории существование уникального образца уже почти достигшей своего максимума системы точечно-административного градостроительства волонтаристского, нерыночного толка – системы, для которой достижение максимума навсегда остаётся невозможным по причине отсутствия одного для этой «несистемной системы». Этот почти достигнутый максимум характеризуют следующие положения - факты:

1) фактическое отсутствие базовых документов градорегулирования (ГП и ПЗЗ) при обязательном обеспечении их номинального наличия в качестве утверждённых документов – для проформы. Такое отсутствие:

а) обеспечивается созданием прямых противоречий ПЗЗ базовым нормам федеральных законов²⁶;

²⁰ См «Вопросы технологии замещения посредством «закона о реновации» правовых методов на квазиправовые методы градорегулирования»: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_tehnologia

²¹ См. [18], вопросы 1.3.2.2, 5.2.2.2.

²² См «Вопросы установления санитарно-защитных зон»: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_szz

²³ Речь идёт о таких, например, документах-симулякрах, как: «комплексная схема инженерного обеспечения» - схема, которую как бы допускается использовать независимо от решений ГП (см. «Вопросы о неправомерном градорегулировании»: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_nepravo); «стандарты планировки» локальных территорий при отсутствии правового режима использования земельных участков, закреплённых в градостроительных регламентах ПЗЗ (см. «Вопросы о градостроительном нормировании и стандартах»: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_nepravo); документах, как бы позволяющих проектировать и строить при отсутствии образованных земельных участков и при отсутствии прав на них (см.: «Вопросы о технологиях замещения ...»: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_tehnologia).

²⁴ См. текст поручения в сноске 2.

²⁵ Речь пойдёт о той правовой реальности, которая возникла после принятия № 141-ФЗ в 2017 году.

²⁶ Доказательства – см. [16].

б) обеспечивает сомнительную возможность действовать одновременно и вопреки ГрК РФ, и вопреки формально утверждённому ГП²⁷. Указанные независимые от внешнего контроля действия остро нуждаются в «целенаправленном отсутствии содержания» у базовых документов, поскольку в противном случае мы были бы свидетелями наличия предложений и действий, направленных на восстановление необходимого, но не предъявленного содержания в таких документах. Очевидно, что одновременное наличие указанных противоречий и отсутствие указанных действий может происходить только под прикрытием умолчаний – при попустительстве соответствующих органов, призванных не допускать нарушения федеральных законов²⁸;

2) наличие фактически созданной абсолютной свободы местного верховного администратора действовать по своему усмотрению – абсолютной свободы, которая наряду с возможностями, даваемыми специально созданными обстоятельствами, также закреплена:

а) ранее принятыми нормативными правовыми актами, целенаправленно создающими ситуацию:

- умаления юридического статуса документа, призванного быть нормативным правовым актом высшей юридической силы - устанавливать правовой режим использования земельных участков – ПЗЗ, умаления путём передачи полномочия утверждать ПЗЗ от представительного органа власти исполнительному органу власти, а фактически – самому местному верховному администратору²⁹;

- намеренного «принудительного отсутствия» заранее установленных и формализованных градостроительных регламентов – отсутствия, которое мнимо рациональным образом должно быть оправдано и замещено «принудительным наличием» сугубо индивидуальных неконтекстуальных решений³⁰ для каждой точки городского пространства, но не «навсегда», а для каждого момента времени особо - решений, называемых «архитектурно-градостроительными решениями»³¹;

б) эксклюзивным законом № 141-ФЗ, формально легализовавшим то, что в силу общей и правовой логики не должно подлежать узаконению, а именно:

- вытеснение положений ГП положениями, так называемой, «комплексной схемы инженерного обеспечения», которая фактически не может быть ничем иным, как только подменой системного подхода несистемным подходом – отрицанием необходимости

²⁷ См. [14].

²⁸ См. [18], вопрос 5.3.

²⁹ См. [16], вопросы 2.7, 5.2 .

³⁰ Которые в принципе не могут быть контекстуальными решениями по причине отсутствия формализованного предустановленного (заранее установленного) и публично предъявленного контекста будущей застройки в виде градостроительных регламентов.

³¹ Печально говорить об этом, но фактически, в силу специально созданных псевдоправовых обстоятельств архитекторы, причастные к указанным точечным, несистемным решениям, всё более превращаются, почти не осознавая того, в невольных могильщиков градоустройства, которые целенаправленно используются администрациями для погребения системы зонально-правового градорегулирования. См. об этом [16], вопрос 3.1, а также «Вопрос о взаимообусловленности несубъективных понятий «архитектура» и «градоустройство»»: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_archgrad .

поддержания и контролирования всегда двухстороннего баланса между объёмами застройки и им соответствующими возможностями инфраструктуры³²;

- создание псевдоправовых шедевров - легализация ранее немислимой возможности проектировать и строить, вводить в эксплуатацию объекты на отсутствующих в юридическом отношении земельных участках³³;

- создание такой правовой возможности, когда граждане, ранее не изъявившие желания участвовать в соответствующей программе, могут быть по закону принудительно, но зато как бы с компенсацией лишены принадлежащей им жилой недвижимости в рамках дополнительного (помимо программы) использования института комплексного развития территорий - института, предусматривающего возможность принудительного изъятия недвижимости³⁴;

3) наличие попущений, невнимания соответствующих органов к нарушениям норм федеральных законов, а также наличие содействия со стороны федерального законодателя делу укрепления системы волонтаристского точно-административного градостроительства за счёт блокирования развёртывания системы зонально-правового градорегулирования.

Поскольку наряду с указанными обстоятельствами также неупразднимо существует тот смысловой и юридический факт, согласно которому отсутствует какая бы то ни было возможность упразднить систему ЗПГ окончательно, то это создаёт серьёзные неудобства для администрации. Согласно логике многие годы практикуемого несистемного градорегулирования то, что создаёт неудобства, обязательно должно быть устранено вопреки всему и ради того, чтобы система ТАГ не оставалась в промежуточном положении почти достигнутого максимума, но должна быть всё же приведена в состояние полного максимума. Для этого уже недостаточно фрагментарных норм эксклюзивного законодательства, подобных нормам эксклюзивного № 141-ФЗ: соответствующие, ранее задействованные, как бы уже «апробированные» нормы должны приобрести статус универсальных, повсеместно распространённых норм общего (не исключительного – не эксклюзивного) законодательства. Должна быть изобретена соответствующая технология для достижения полного максимума. Логика подсказывает, что такая технология для предстоящих действий должна складываться, по меньшей мере, из двух обязательных позиций.

Во-первых, должны быть в очередной раз оглашены призывы о необходимости изменения законодательства. Эти призывы должны опираться на недоказанные, но зато громкие благодаря недоказанности утверждения о том, что действующая система «не работает». В рассматриваемом случае не будет иметь значения то, что такие призывы обречены опираться на сомнительные логико-смысловые основания – опираться на следующую схему, легализующую подмену размышлений подстановками: (1) после изъятия клавиш из рояля, создаётся мнимая возможность говорить о том, что (2) рояль не играет – не работает, а в отношении специально испорченного, сделанного неработающим

³² См. [17].

³³ См. [17].

³⁴ См. «Вопросы технологии замещения ...»: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_tehnologia

инструмента должна отторгаться мысль о том, что (3) неправомерно разрушенное должно быть восстановлено в подлинном виде, поскольку эта неудобная мысль должна замещаться более приятной для деструктивного сознания мыслью о (4) необходимости создания более простого инструмента, уже не требующего труда приобретения обременительного искусства игры на нём. В данном случае – искусства градорегулирования, которое после указанных подстановок уже почти со спокойной совестью можно будет упразднить, оправдывая такое упразднение специально изменённым для такой «благой» цели законодательством.

Во-вторых, в силу требований логики вершиной указанной технологии должно было стать обеспечение создания соответствующего текста, обращаемого в статус поручения подготовить изменения в законодательстве, которые зафиксировали бы то, что является удобным для ставших привычными действий соответствующих авторитарных субъектов управления. Очевидно, что в рассматриваемом контексте не достижение системности и эффективности управления ради гармонизации развития города должно было стать главным аргументом, но специфическим образом (можно сказать «эксклюзивным образом») понимаемое удобство – административное удобство в обмен на системную эффективность управления городом, обращаемую в жертву такому удобству.

(В) Главное о правовой реальности того, что будет

Градорегулирование – система инерционная. Это значит, что будущее в значительной степени уже предопределено тенденциями прошлого, проникшими в настоящее и инерционно устремлёнными в будущее. Тот, кто определит направленность этих тенденций – определит будущее. Оказывается, что мы обладаем возможностью посредством фиксации правовых фактов недавнего прошлого определить направленность предстоящих тенденций. Для этого обратимся к таблице в конце данного текста. Заинтересованным читателям не зазорно будет внимательно познакомиться с указанными в таблице фактами в историческом контексте появления и применения соответствующих норм. Мы же, не теряя темпа и не мешая указанному самостоятельному обучению, но наоборот – содействуя ему, можем перейти к подведению некоторых итогов, которые состоят из двух главных позиций и одного вопроса.

Во-первых, в предшествующий период главный тренд развёртывания законодательства применительно к институту территориального планирования (ТП) состоял в обеспечении свободы администраций от ответственности за соблюдение ею же утверждаемых ГП. Такое целевым образом осуществляемое обеспечение не могло происходить иначе, как только посредством:

1) упразднения главных положений, без которых на местном уровне институт ТП в содержательном и юридически значимом виде существовать вообще не может (см. строки 2.1 – 2.7 таблицы), превращения этого института, неразрывно связанного с имущественной, обеспеченной бюджетом ответственностью власти, в институт, с такой ответственностью не связанный, но связанный только лишь с полезными декларациями – в институт стратегического планирования³⁵;

³⁵ См. [15], вопрос 1.1.

2) разрыва связей между различными институтами градорегулирования, прежде всего между институтом ГП и институтом градостроительного зонирования³⁶;

3) введением непубличных документов-суррогатов, как бы позволяющих восстанавливать разорванные связи несистемным ручным управлением, не предполагающим ответственности за его результаты³⁷.

Во-вторых, указанный тренд оказался настолько сильным, что он некритично, без должной рефлексии был поддержан и далее должен быть усилен посредством запланированных изменений законодательства – посредством реализации соответствующего поручения.

В-третьих, если ближайшее будущее уже для нас открылось по причине неизбежности материализации в законах указанного генерального тренда предшествующего периода, то не может быть проигнорирован, оставлен без ответа следующий объективно существующий вопрос: со стороны общей логики смыслов и специальной логики права как должна определяться возможность существования указанных законодательных новелл, а также их специфика? Ответ на этот неустрашимый вопрос, который никак невозможно замолчать, предопределён следующими несубъективными положениями, вытекающими одно из другого:

1) как бы окончательно будет выхолощен институт ГП, фактически из «института с ответственностью» он будет преобразован в институт СП – в институт декларативный, без ответственности перед третьими лицами и без предоставления им каких бы то ни было правовых гарантий в отношении будущей судьбы принадлежащей им недвижимости;

2) получается, что согласно обсуждаемому поручению городу фактически предписывается подготавливать не один, но два документа в составе одного и того же института СП - в виде (1) «стратегии социально- экономического развития» и в виде (2) некоего документа, который, не являясь ГП, должен заменить ГП и должен определять «стратегические направления градостроительного развития города»³⁸;

3) фактически создана следующая коллизия: а) городу предлагается принимать две стратегии с одинаковым правовым статусом – со статусом деклараций администрации без налагаемых на неё правовых обязательств и ответственности за неисполнение; б) сам по себе факт наличия двух документов с одинаковым правовым статусом, подготовленных по одному и тому же вопросу, не может рассматриваться никак иначе, как только дублирование – утверждение неэффективного управления;

4) несмотря на выявленные намерения по изменению законодательства, нет никакой мыслимой возможности это намерение осуществить непротиворечивым образом - освободить власть от юридически значимой ответственности, которая не может фиксироваться в декларативных документах института СП, но может и должна

³⁶ См. [16], вопрос 4.1.

³⁷ См. строки 3.1, 3.2 таблицы, а также [14].

³⁸ См. текст поручения в сноске 2. Здесь мы не будем останавливаться на разборе содержащегося в тексте поручения ошибочного представления о том, что, якобы, ГП сам по себе не имеет отношения к определению «стратегических направлений градостроительного развития города».

фиксироваться только в документах института ГП. Это значит, что мы натываемся на правовую и содержательную коллизию. Как её разрешать? На то имеются два способа: а) способ первый – вернуть институт ГП в практику ответственного планирования и упразднить из области размышлений намечаемое ненужное дублирование документов в рамках декларативного института СП; б) способ второй, гипотетический (то есть, подлежащий проверке на предмет соответствия требованиям разумности) – перевести позиции ответственности власти на «нижестоящий» после ГП уровень документов, например, на уровень ПЗЗ, документации по планировке территории;

5) проверка указанной выше гипотезы однозначным образом обнаруживает нерациональность высказанного предположения, его неприемлемость. Действительно, ответственность власти за результаты производимого ею планирования не может возникнуть неожиданно как снег на голову – в середине, или в конце такого процесса. Приведём один из многих примеров в подтверждение неприемлемости высказанного предположения: если загодя в ГП не фиксировать границы пределов распространения санитарно-защитных зон (СЗЗ), то СЗЗ будут распространяться беспредельно – хаотично, что и случилось неотвратимо - закреплено ошибочно, неразумно в одной из последних новелл законодательства³⁹. Подобная хаотизация, если ей не препятствовать нормами законов в отношении ГП, может стать универсальной, что недопустимо;

б) получается, что: а) с позиции рациональности управления, ответственности власти и справедливости её действий по отношению к третьим лицам никак невозможно упразднить для городов институт ГП; б) поскольку всё же дано поручение, то институт ГП обречён быть упразднённым для больших городов; в) в силу положений первого и второго должна продолжиться реализация удобной для администраций многолетней деструктивной тенденции упразднения правового градорегулирования и утверждения, так называемого, ручного управления в рамках системы ТАГ;

7) в указанных условиях законодательство, уже и так давно не свободное от противоречий, обречено впустить в себя дополнительные порции неоправданно созданных противоречий. Поскольку же противоречивое законодательство не может обеспечивать эффективное управление, и поскольку законодательство вопреки его внутренней логике как бы извне понуждается к тому, чтобы оставаться противоречивым и умножать противоречивость, то неизбежно должны утверждаться санкционированные сверху умолчания о противоречиях, неустроенности законодательства, должен распространяться вирус деструкции законодательства, заражающий практику управления.

Вот к таким некомплементарным, но не субъективным результатам приводит аналитический прогноз того, чему суждено случиться на пути продолжающегося закрепления ранее неоправданно утвердившихся деструктивных тенденций в законодательстве. Теперь можно завершить данную статью, в том числе и по той причине, что предъявленный прогноз заведомо объёмлет в себе будущее появление всех разнообразных конкретных форм законодательного воплощения обсуждаемого поручения. Иными словами, уже не может представлять научного интереса дальнейшее изучение конкретных форм материализации в текстах законов ложно поставленной задачи

³⁹ См. «Вопросы об установлении санитарно-защитных зон»: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_szz

(поскольку такие формы обречены подтверждать загодя полученные общие, их объемлющие рамочные выводы), тем более, что к сегодняшнему дню накоплен в отечественном законодательстве достаточно длинный ряд негативных примеров-аналогов, наглядно демонстрирующих со стороны рациональности принципиальную ошибочность решений того, что уводит в сторону от подлинного и должного, направляя усилия на бесплодное и деструктивное, – на то, что в силу ошибочной предзаданности вообще не должно было бы ставиться в качестве задач для решения⁴⁰.

Инерция процессов - это предопределённость, а значит - возможность заблаговременно предвидеть то, что будет. В этом отношении возникает в памяти ранее высказанный прогноз, который как бы специально несколько лет ожидал когда-то уже предвиденного возникновения эмпирического факта текущего момента – предопределённого логикой появления ныне обсуждаемого поручения: *«... перманентная и становящаяся катастрофической нехватка времени и интеллектуальных ресурсов для принятия управленческих решений в отношении нарастающих как снежный ком проблем. В такой ситуации как бы само собой возникает понуждение использовать экстраординарные меры – то, что одноразового пользования, что вне системы, что утверждает не-систему, которая в свою очередь неотвратимо порождает деформации, которые требуют всё более сильных лекарственных средств – более экстраординарных мер, то есть требуют всё более ожесточённого, целенаправленного, но неоправданного упразднения минимальной, ещё не состоявшейся системы градорегулирования, в том числе на законодательном уровне»*⁴¹.

⁴⁰ В практике отечественного законодательства имеется достаточное количество примеров ложно поставленных задач, насильно вменённых для обязательного включения в нормы законов – включения вопреки доводам рациональности. Ограничимся лишь несколькими примерами: 1) ложно поставленная задача «упрощения» института территориального планирования, решённая путём внесения в 2011 году через № 41-ФЗ деструктивных изменений в ГрК РФ, см. об этом [7, 9]; 2) ложно поставленная задача создания одного документа территориального планирования для двух и более субъектов РФ, см. об этом [18], вопрос 2.2.3.2; 3) ложно поставленная задача предоставления свободы администрации от решений документов градорегулирования, см. об этом «Вопросы технологии замещения ...»: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_tehnologia.

⁴¹ См. [13]. Приведённый фрагмент текста несколько лет назад опубликованной статьи даётся с небольшой редакционной правкой.

Таблица. Фиксация правовых фактов, характеризующих направленность процесса развёртывания и свёртывания института генеральных планов (ГП) в постсоветской России

Положения, позиции, факт наличия (+), отсутствия (-) которых установлен для различных видов документов – А, Б, В, Г	Виды документов – А, Б, В, Г			
	А ⁴²	Б ⁴³	В ⁴⁴	Г ⁴⁵
1. Публичные документы стратегического планирования. Наличие (+), отсутствие (-) положения о том, что подготовке ГП в обязательном порядке должно предшествовать утверждение документа стратегического планирования, содержащего положения декларативные, не являющиеся юридически обязательными, не налагающие на власть обеспеченной бюджетом имущественной ответственности перед частными лицами, правообладателями недвижимости. См. [15], вопрос 1.1.	-	-	-	+
2. Публичные документы территориального планирования - положения, налагающие на власть ответственность, необходимость предъявления соответствующих гарантий, а также обеспеченную бюджетом имущественную ответственность перед частными лицами, правообладателями недвижимости. См. [15]. Наличие (+), отсутствие (-) тех главных положений (2.1 – 2.7⁴⁶), без которых на местном уровне институт территориального планирования в содержательном и юридически значимом виде вообще существовать не может, а именно:	+	-	-	-
2.1. Наличие (+), отсутствие (-) целей, задач ГП, мероприятий по его реализации, распределённых во времени	+	-	-	-
2.2. Наличие (+), отсутствие (-) показателей двустороннего баланса (параметрической моделью города определяемых) между планируемыми объёмами застройки и им соответствующими возможностями инфраструктуры различных видов – баланса, распределённого по частям территории (функциональным зонам) и периодам времени	+	-	-	-
2.3. Наличие (+), отсутствие (-) показателей максимальных объёмов застройки (параметрической моделью города определяемых) на соответствующих территориях и на соответствующие периоды времени – показателей, являющихся «мостиком перехода» к градостроительным регламентам правил землепользования и застройки	+	-	-	-
2.4. Наличие (+), отсутствие (-) границ зон планируемого размещения объектов соответствующего значения – преимущественно линейных	+	-	-	-
2.5. Наличие (+), отсутствие (-) границ, обозначающих пределы распространения санитарно-защитных зон	+	-	-	-

⁴² А – подлинный ГП, содержащий положения 2.1 – 2.7, без которых на местном уровне институт территориального планирования в содержательном и юридически значимом виде вообще существовать не может. В распоряжении заинтересованных лиц всегда имеется возможность изучить вопрос о том, что такое «подлинный ГП»: 1) в теоретическом и методическом отношении - см., например, [15]; 2) в практическом отношении - см. ГП города Перми в редакции от 2010 года, утверждённого решением Пермской городской Думы от 17.12.2010 № 205 – утверждённого до принятия деструктивного в своей основе № 41-ФЗ, см. [9].

⁴³ Б – мнимый ГП, состав которого формально должен определяться с 2011 года и вплоть до настоящего времени ГрК РФ, изменённого в деструктивном направлении посредством № 41-ФЗ, см. [9].

⁴⁴ В – уникальная ситуация, определяемая наличием нескольких документов: 1) утверждённых ГП и ПЗЗ, формально имеющих в наличии, один из которых – ГП - не используется (при отсутствии юридических оснований для неиспользования), а другой – ПЗЗ – не используется по причине намеренно созданной «пустоты», созданной в противоречие федеральным законам, см. [16], вопросы 5.4, 5.5; 2) непубличного документа - «комплексной схемы инженерно-технического обеспечения», определённой № 141-ФЗ, формально как бы освобождающей администрацию от необходимости учитывать документы правового градорегулирования, см. об этом [14, 17].

⁴⁵ Г – документ с пока ещё не определённым правовым статусом, структурой и содержанием, который должен согласно поручению заменить институт ГП (текст поручения см. сноску 3 к данному тексту).

⁴⁶ Методический и практический пример использования указанных главных положений см. ГП города Перми в редакции от 2010 года, утверждённый решением Пермской городской Думы от 17.12.2010 № 205.

2.6. Наличие (+), отсутствие (-) комплексного плана реализации ГП, увязанного с показателями бюджетного планирования, предопределяющего координацию по территориям и синхронизацию во времени отраслевых программ, превращаемых в программы комплексные, взаимосвязанные по их сути	+	-	-	-
2.7. Наличие (+), отсутствие (-) властью предоставляемых населению минимальных гарантий непричинения вреда: - гарантий непревышения максимальных объёмов застройки в соответствующих местах (поскольку произвольное превышение таких объёмов порождает деструкцию). Данный вид гарантий должен обеспечиваться переводом (не автоматическим - !) показателей праметрической модели ГП в градостроительные регламенты ПЗЗ; - гарантий неизъятия недвижимости за пределами границ зон планируемого размещения объектов; - гарантий непричинения вреда здоровью населения за пределами границ распространения СЗЗ ⁴⁷	+	-	-	-
3. Непубличные документы, замещающие публичные документы правового градорегулирования, - документы неопределённого, сомнительного с точки зрения логики правового статуса				
3.1. Наличие (+), отсутствие (-) непубличного документа, введённого № 141-ФЗ и называемого «комплексная схема инженерного обеспечения», - документа, формально освобождающего принимаемые административные решения от необходимости соответствовать ГП, от необходимости соблюдать установленные ГП балансы (в том числе и по причине «неполноценности» самого ГП) ⁴⁸ .	-	-	+	+
3.2. Наличие (+), отсутствие (-) «революционного» положения (в части обеспечения «простоты» строительного процесса) - санкционированного № 141-ФЗ документа, допускающего выполнять проектирование, строительство и ввод объектов в эксплуатацию при отсутствии сформированных земельных участков и, соответственно, при отсутствии прав на земельные участки ⁴⁹ .	-	-	+	+

⁴⁷ С принятием деструктивных новелл № 342-ФЗ такие гарантии предоставляться уже не могут. См. «Вопрос об установлении санитарно-защитных зон»: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_szz

⁴⁸ См. «Вопросы технологии замещения ...»: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_tehnologia

⁴⁹ См. «Вопросы технологии замещения ...»: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_tehnologia

Источники:

1. Трутнев Э.К. Использование городских территорий. Зарубежная и отечественная практика. ВНИИТАГ, обзорная информация, 1990, выпуск 4.
2. Афанасьева Т., Трутнев Э., Якубович Е. Градостроительное законодательство России на пути реформ. Сравнительный анализ и концепция реформирования. – М.: Фонд «Международный институт развития правовой экономики», 1996, 96 с.
3. Высоковский А.А., Трутнев Э.К. Методические рекомендации по подготовке правил землепользования и застройки. Фонд "Институт экономики города", Фонд "Градостроительные реформы", М., 2006, 130 стр.
4. Трутнев Э.К. (рук.) Градорегулирование. Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. – 296 с.: <http://www.urbanecomomics.ru/node/5116>
5. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности. М.: Издательство «Экзамен», 2008, - 525 с.; см. также: <http://www.urbanecomomics.ru/node/7882>
6. Трутнев Э.К. Градоустройство: проблема преодоления раскола в среде профессионалов. Материалы конференции Союза архитекторов России: «Проблемы градостроительства в Российской Федерации», 2009.
7. Трутнев Э.К. Упростить, чтобы упразднить? Газета Союза архитекторов, август, 2010.
8. Трутнев Э.К. Доказательство того, что генеральный план Москвы противоречит федеральным законам и подлежит отмене в части «территорий реорганизации» // Журнал «Имущественные отношения в Российской Федерации», № 8 (107) 2010.
9. 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>
10. Трутнев Э.К. Логика развёртывания системы правового градоуправления Москвы: чем опасно и чем полезно прошлое для будущего? // Журнал «Проект Россия», № 62, 2011
11. Трутнев Э.К. Территориальное планирование по-новому, или создание новых административных барьеров посредством «упрощений» // Городской альманах: вып. 5. М.: Институт экономики города, 2012
12. Трутнев Э.К. Город и право: логика циклического развёртывания и свёртывания из прошлого в будущее и из настоящего в прошлое институтов правового

градорегулирования в постсоветской России // Городские исследования и практики. № пилотный, 2015. См.: https://usp.hse.ru/data/2016/11/15/1110398279/USP_eng_pilot-small.pdf

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

14. Трутнев Э.К. О неправомерном градорегулировании. Журнал «Имущественные отношения в Российской Федерации» № 7 (202), 2018. См. также: <http://abc-urban.ru/docfiles/tema1/1.2.1.5.pdf>

15. Трутнев Э.К. Азбука территориального планирования: <http://abc-urban.ru/docfiles/tema1/5%20A%20azbuka%20terzone.pdf>

16. Трутнев Э.К. Азбука градостроительного зонирования: <http://abc-urban.ru/docfiles/tema1/6%20A%20Azbuka%20gradzone.pdf>

17. Трутнев Э.К. Вопрос об упразднении генеральных планов, или о предопределённости грядущего отторжения и отложенного утверждения правового градорегулирования: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_genplan_pravo

18. Трутнев Э.К. Градорегулирование. Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок. Москва, Институт экономики города, 2019, 682 с.