

Вопросы о парадоксах градорегулирования - о несистеме без пределов и её максимальном проявлении в программе реновации

Парадокс – это противоречие опознанное, это свидетельство обнаружения нерационального. Уже многие годы градорегулирование в России существует в области неопознанных противоречий. Несмотря на устоявшиеся и активно распространяемые в последнее время предубеждения, градорегулирование в его основаниях является несубъективным. Это значит, что причастные к нему субъекты: а) почти лишены самостоятельности, поскольку в своих решениях понуждаются законами логики и градоустройства (часто - неосознанно); б) однажды допустив противоречие, должны либо вернуться к началу и исправить ошибочное направление движения, либо до предельного завершения пройти неотвратимые следствия допущенного противоречия – однажды оказаться в логическом и смысловом тупике (часто, не признаваясь себе в этом). Ныне такое завершение почти состоялось. Однако, осознание такого рода объективных фактов ещё не случилось. Данный текст предназначен для того, чтобы способствовать опознанию профессионалами сотворённой с их участием реальности парадоксов в области правового градорегулирования.

Парадоксы опознаются размышлением неспешным. Поэтому предлагается тем, кто изучает правовое градорегулирование и применяет его на практике, запастись терпением и шаг за шагом самостоятельно пройти путь аналитического рассмотрения ряда вопросов¹.

¹ В порядке упреждения предстоящего анализа перечислим эти вопросы:

- вопрос (1) о минимальном и неустранимом проявлении рационального для любого города;
- вопрос (2) о реальности существования феномена, обозначаемого понятием «несистема без пределов», и научном определении этого понятия;
- вопрос (3) о фактах отказа городской администрации от установления планируемых показателей максимальных объёмов застройки, а также намеренного разрыва связей между положениями различных документов градостроительного проектирования – о фактах, наличие которых делает невозможным в принципе рациональным образом направлять процесс устойчивого развития города;
- вопрос (4) об исходных условиях и обстоятельствах, некогда понудивших администрацию сделать выбор в пользу несистемы без пределов и в последующем упорно отстаивать этот выбор, транслируя его в неопределённо далёкое будущее;
- вопрос (5) о предопределённости исторических этапов развёртывания несистемы без пределов, а также возникновения программы реновации жилищного фонда;
- вопрос (6) о том, какими особенностями исходно предопределено было обладать программе реновации в условиях применения несистемы без пределов;
- вопрос (7) о несубъективных доводах логики, указывающих на то, что главная цель программы реновации состоит в приоритетном обеспечении фронта строительных работ на застроенных территориях, но не в побочной заботе о недопущении обрушения физически изношенных многоквартирных домов;
- вопрос (8) о принципах негласной градостроительной политики – об устремлённости несистемы без пределов в будущее;
- вопрос (9) об итогах изучения логико-правового генезиса несистемы без пределов.

Помимо ответов на указанные вопросы, данный текст содержит также приложения: дополнения о приоритетной необходимости обеспечения фронта строительных работ ради прибыли застройщиков; о морфологии-функциональности города; о восприятии несистемы без пределов различными группами субъектов; о перспективах законодательного обеспечения процесса распространения несистемы без пределов.

Вопрос (1) о минимальном и неустранимом проявлении рационального для любого города

Рациональное являет себя признаками порядка. Очевидно, что город, лишённый признаков элементарного порядка, - это упразднённый город, это не-город. Всегда «спасает» город, гарантируя ему как бы вечное, неупразднимое существование, то, что полностью устранить признаки порядка никак невозможно. Это обстоятельство, однако, не спасает город от хаотизации, деформаций и деструкций в случаях псевдоправового градорегулирования.

В отношении города условием для обеспечения самой возможности выбора и утверждения рациональной позиции является уважение к городу как объекту не хаотичному-произвольному, абсолютно непредсказуемому, но напротив – имеющему некоторые фундаментальные, неустранимые закономерности устройства, игнорировать которые невозможно – непозволительно, запрещено. По меньшей мере, в разумении. Справедливость этого положения легко проверяется, например, представленным ниже способом.

Среди множества весьма противоречивых характеристик города есть одна неоспоримая - истинная. Это то, что ныне называется «устойчивостью города». Недаром именно эта характеристика стала популярным современным лозунгом, словесным обозначением образа желаемой практики управления городом, а также универсальной целевой установкой для всех городских администраций – установкой, активно декларируемой. Однако, декларации и практика далеко не всегда совпадают, а источником несовпадений всегда является незавершённое разумение. Попытаемся сделать явным то, что пока ещё не стало таковым, поскольку не признано в качестве универсальных положений, - развернём до предельного логического завершения смыслы, независимо от субъектов разумения исходно содержащиеся в неразвёрнутом виде в понятии «устойчивое развитие города». Итак, имеем следующую цепочку отражающих реальность объективных положений:

- город – это понятие, обозначающее нечто такое, что устроено устойчиво;

- устойчивость – это ничто иное, как сбалансированность, это баланс. Баланс между чем и чем?

- прежде всего, это баланс между двумя главными компонентами: (1) объёмами запланированной застройки и (2) возможностями также запланированной к созданию инфраструктуры обслуживать, обеспечивать функционирование-эксплуатацию запланированных объёмов застройки;

- очевидно, что нет никакой возможности появиться и воплотиться в жизнь балансу между двумя указанными компонентами без соответствующих расчётов;

- когда может возникнуть сама возможность для выполнения балансовых расчётов? Очевидно, что только тогда, когда будут предъявлены показатели максимальных объёмов планируемой застройки применительно к городу в целом и его основным частям.

В последнем утверждении явилось нам нечто объективное, фундаментальное-неустранимое – то, что заставляет остановиться, задуматься, осмыслить диктуемое нам логикой. Именно здесь почти без нашего участия как бы сама собой возникает необходимость предъявить вывод принципиальной значимости – состоящий из двух пунктов единый вывод. Во-первых, оказывается, что **никоим образом - никакими произвольными замещениями, подменами - невозможно обеспечить подлинную устойчивость развития города, если не предъявлены показатели предельных, максимальных объёмов планируемой застройки применительно к городу в целом и его основным частям – локальным территориям.** Во-вторых, возникает неизбежный вопрос: что должно происходить на практике, если эти показатели всё же не определены, не предъявлены? Ответ достаточно очевиден и сводится к следующему. Поскольку для местной власти невозможно не декларировать перед горожанами устремлённость к хорошему – устремлённость планов к устойчивому развитию города, то в случае отказа от установления указанных показателей должно быть предъявлено нечто замещающее то, что отсутствует, - должно словесно обозначаться наличие этой устойчивости города – наличие того, что при указанной позиции власти даже и возникнуть не может в подлинном виде. **Отказ от установления верхних пределов застройки обрекает власть на то, чтобы изыскивать ложные, обходные пути для обеспечения уже не поддающейся обеспечению устойчивости города – пути, которые заведомо располагаются в области нерационального и принципиально не способны привести к декларируемой цели в отношении подлинной устойчивости города.** Не случайно то, что это общее утверждение логики неизбежно является именно здесь, в самом начале намеченного нами исследования. Далее оно будет подтверждено фактами из практики, которая, как известно, обречена следовать за требованиями логики.

Достигнутое понимание того, что существует объективное требование императивного характера о необходимости предъявления властью показателей максимальных объёмов планируемой застройки применительно к городу в целом и его основным частям, понуждает любого непредвзятого исследователя развёртывать ряд следствий, также неустранимых для градорегулирования, претендующего быть рациональным:

- указанные показатели должны иметь определённый юридический статус и должны быть публично предъявлены. Такое предъявление связано с ответственностью власти, и потому первоначально может состояться ни в каком ином документе, как только в документе территориального планирования – в генеральном плане (ГП)²;

- всегда, во всех без исключения случаях существует неупразднимая задача (задача которую невозможно игнорировать ни в логике, ни, соответственно, в практике) – задача перевода общих решений ГП в отношении массивов территорий на уровень частных решений и действий в отношении земельных участков (ЗУ). Рациональное решение этой задачи в принципе не может быть достигнуто иначе, как только посредством установления правового режима использования ЗУ – посредством градостроительных регламентов, устанавливаемых в правилах землепользования и застройки (ПЗЗ)³;

² Подробнее об этом см. [1], вопрос 2.3.4, см. также строку 4.9 в таблице 2, размещённой в конце текста.

³ Подробнее об этом см. [1], вопросы 1.4.1, 2.3.4.

- юридически значимые в соответствующей части положения ГП и ПЗЗ невозможно выполнить рациональным образом без применения иных связанных друг с другом документов в системе градостроительного проектирования, а именно: без комплексного плана реализации ГП, без нормативов градостроительного проектирования, без документации по планировке территории⁴.

Получается что, сказав «а», надо как бы выговаривать все буквы алфавита – надо идти вплоть до свершения-обнаружения всех смыслов, уже загодя предзаданных в исходном условии-требовании, относящемся к градорегулированию. То есть, осознав необходимость предъявления для города максимальных показателей планируемой застройки, любой субъект управления становится своего рода заложником требований рациональности - должен признать необходимость выстраивания порядка управления устойчивым развитием города как «системы пределов». Такое понуждение к признанию системы пределов равнозначно признанию объективной необходимости выстраивания такой системы, которая называется системой зонально-правового градорегулирования⁵.

И напротив: неприятие, отторжение местной властью исходной необходимости предъявления показателей максимальных объёмов планируемой застройки автоматически превращает субъектов управления в заложников нерациональности, которые, *упразднив первую букву алфавита, вольно, или невольно упраздняют для себя весь алфавит* – не приняв исходное положение-требование, попутно фактически неосознанно-безответственно упраздняют все последующие скрепляющие систему связи, которые объективно необходимы для обеспечения устойчивого развития города, - фактически упраздняют систему пределов ради утверждения противоположного - «несистемы без пределов» (где уже не нужны указанные выше документы градорегулирования и обязательное соблюдение системных связей между ними, но взамен нужны произвольные административные решения, свободные от контекста системного планирования-управления), упраздняют необходимое ради утверждения случайного-произвольного-необязательного - ради утверждения несистемы точно-административного градостроительства⁶. Таковы неумолимые предопределения логики, направляющие практику.

Дальнейшее развёртывание несистемы без пределов (происходящее после и на основании неоправданного отторжения того, что минимально необходимо для обеспечения устойчивого развития города) обречено происходить по специфическим внутренним законам несистемы – согласно особой логике, которая также заведомо предопределена. Это значит, что изложение последующего в данном тексте уже почти не требует творческого-индивидуального участия автора, поскольку такое продолжение обречено быть как бы несвободным – должно быть подчинено диктату требований реконструкции-воспроизведения положений, заведомо уже содержащихся в изучаемом объекте-процессе (в данном случае – в несистеме без пределов) и обнаруживаемых посредством предположительно «нетворческой логики». Несвободное воспроизведение того, что предзадано логикой, в дальнейшем изложении может быть лишь усилено, дополнено

⁴ Подробнее об этом см. [1], вопрос 2.4.1.

⁵ Подробнее об этом см. [1], вопросы 1.1.1 – 1.1.3.

⁶ Подробнее об этом см. [1], вопрос 1.1.4, таблица 6.1.

иллюстрациями в виде фактов практики – ранее состоявшихся и уже предопределённых для возникновения в недалёком будущем.

Вопрос (2) о реальности существования феномена, обозначаемого понятием «несистема без пределов», и научном определении этого понятия

Намеренно претендуя на объективность, данное исследование обречено вторгаться в области субъективных интересов и предубеждений, пристрастий многих людей. Чтобы быть убедительным, такое исследование должно использовать научный аппарат строгих определений и доказательств. Начнём с определений уже заявленных выше понятий, возникших как бы без нашего участия, сами собой, – это «система пределов» и «несистема без пределов». Первоначально обратимся к таблице 1, где зафиксированы характеристики изучаемых, реально существующих в российской практике процессов – альтернативных способов управления развитием города.

Таблица 1

Сопоставление характеристик альтернативных моделей градорегулирования – системы пределов и несистемы без пределов

Характеристики градорегулирования	Модели градорегулирования	
	Система пределов (СП – система зонально-правового градорегулирования)	Несистема без пределов (НБП - несистема точечно-административного градостроительства)
1. Наличие (+), отсутствие (-) юридически значимых показателей, обязывающих власть к установлению и соблюдению верхних пределов застройки как неотъемлемого исходного условия для возникновения самой возможности нелегального обеспечения устойчивого развития города	+	-
2. Фактическое (не только номинальное) наличие (+), либо фактическое отсутствие (-) неотъемлемых компонентов в виде цепочки последовательных, неразрывно связанных друг с другом документов, в совокупности обеспечивающих устойчивое, сбалансированное развитие города: ГП – ПЗЗ – КПР ГП – НГП – ДПТ ⁷	+	- ⁸
3. Фактическое наличие (+), либо фактическое отсутствие (-) юридически значимых, на стадии ГП выполненных расчётных балансов между (а) максимальными объёмами планируемой застройки и (б) возможностями инфраструктуры эти объёмы застройки обслуживать-обеспечивать	+	-
4. Наличие (+), отсутствие (-) такого положения, когда возникающие дисбалансы выравниваются не с упреждением, но «задним числом» как запоздавшая реакция на непредвиденные, загодя не планируемые события - так, что инфраструктуре	-	+

⁷ Сокращения: ГП – генеральный план, ПЗЗ – правила землепользования и застройки, КПР ГП – комплексный план реализации ГП, НГП – нормативы градостроительного проектирования, ДПТ – документация по планировке территории. О связи документов градостроительного проектирования см. [1], вопросы 1.4.1, 1.4.2.

⁸ В случае несистемы без пределов предъявляется номинальное наличие ряда документов при фактическом отсутствии в них юридически обязывающих положений, и, соответственно, юридически обязывающих связей между положениями различных документов. Об этом см. [1], вопрос 2.3.2.

намеренно предписана роль «догоняющего, который никогда не догонит догоняемого» - не догонит застройку ввиду принципиального неустановления для неё верхних пределов, ввиду фактического отказа от применения юридически значимых положений территориального планирования и градостроительного зонирования		
--	--	--

Поскольку главные позиции, характеризующие объект изучения предъявлены в таблице 1 и подкреплены фактами⁹, то мы можем приступить к формулированию определения интересующего нас понятия, обозначающего явление на практике уникальный феномен управления развитием города:

«несистема без пределов – это такая модель ситуативного, не упреждающего, то есть несистемного воздействия на развитие города, при которой:

1) не устанавливаются юридически значимые верхние пределы застройки и, соответственно, не определяются юридически значимые балансы между такими пределами застройки и пределами-возможностями инфраструктуры;

2) не устанавливаются связи, но фактически разрываются связи между должными быть преемственными документами, в том числе по причине их фактического упряднения, при возможном сохранении, однако, их номинального наличия;

3) устанавливается псевдопорядок для периодического выравнивания-выпрямления в авральном режиме перманентной разбалансированности города - разбалансированности, которой никогда не суждено быть устранённой, либо выровненной до приемлемого состояния по той причине, что инфраструктуре приписана роль постоянно догоняющего, но навсегда лишённого возможности когда-либо догнать догоняемого – догнать объёмы застройки, постоянно подгоняемые к росту без заблаговременного установления им верхних пределов».

Очевидно, что некий порядок, при котором как бы по умолчанию (осознанно, либо не осознанно) разрываются связи между его преемственными компонентами, являет себя как нечто диаметрально противоположное системе – как несистема. Первопричиной самой возможности осуществить разрыв указанных связей является исходный отказ от установления пределов. **Объективные основания заставляют назвать подлежащий изучению порядок никак иначе, как только «несистемой без пределов» - НБП.**

Задача данного исследования состоит не в том, чтобы описывать мозаику разрозненных фактов, но в том, чтобы, связав их в некие смысловые конструкции, понять причины возникновения, развёртывания и содержание грядущих последствий существования необычного явления – в некотором роде уникального феномена, почти неведомого для международной практики градорегулирования. Очевидно, что в исследовательских целях такой феномен должен быть представлен в максимально возможном проявлении. Этому методическому требованию полностью отвечает ситуация, уже давно возникшая и активно развёртываемая в Москве. Вот почему именно

⁹ См. [1], вопросы 1.1.1 – 1.1.4, а также таблицу 2 в конце данного текста, где предъявлены логические основания и исторические факты развёртывания несистемы без пределов.

специфический порядок градорегулирования в столице должен был стать предметом намеченного несубъективного исследования НБП.

В рассматриваемом случае для местной власти сделанный ею некогда выбор пути, первый шаг жёстко и надолго предопределил направление выстраивания всех последующих шагов в области градорегулирования. Исходно не приняв императивной необходимости предъявления планируемых показателей максимальных объёмов застройки, администрация вынуждена была по инерции непротivления подчиняться как бы извне предопределённой для неё, понуждающей логике действий по разрушению подлинной системы и созданию несистемы. Посмотрим, как этому процессу заведомо было предопределено развёртываться. Помощь в таком рассмотрении даёт нам таблица 2¹⁰, где раскрыт логико-правовой генезис изучаемого процесса – его предопределённость, явленная причинно-следственными связями и положениями логики, определившими возникновение соответствующих исторических событий и фактов законодательной и управленческой практики.

Вопрос (3) о фактах отказа городской администрации от установления планируемых показателей максимальных объёмов застройки, а также намеренного разрыва связей между положениями различных документов градостроительного проектирования – о фактах, наличие которых делает невозможным в принципе рациональным образом направлять процесс устойчивого развития города

На данный момент в городе сделано не только то, что необходимо, но и совершаются попытки сделать сверх того, что необходимо для того, чтобы упразднить правовые условия основания для обеспечения устойчивого развития города, а именно:

- упразднены из ГП юридически значимые (то есть, обязывающие администрацию) показатели максимальных объёмов застройки по городу в целом и по его отдельным частям-территориям¹¹;

- упразднены связи между положениями ГП и ПЗЗ, поскольку: а) ГП выхолощен в отношении указанных показателей; б) местные ПЗЗ, вопреки требованиям федеральных законов, не являются тем нормативным правовым актом, в котором устанавливался бы правовой режим будущего использования земельных участков для соответствующих территориальных зон города¹²;

- создана ситуация, когда вопреки исходным-базовым документам градостроительного проектирования (ГП, ПЗЗ) решения в области градорегулирования могут приниматься вне общегородского контекста (по причинам фактического упразднения этих документов, несмотря на их номинальное наличие) посредством неформализованных-произвольных-индивидуальных решений применительно к каждой точке-площадке города согласно

¹⁰ Таблицу 2 см. в конце данного текста.

¹¹ Номинально такие показатели ныне имеются в обосновывающих материалах ГП (относящегося к территории в прежних административных границах столицы) – в тех материалах, которые не утверждаются вместе с утверждением ГП и, соответственно, не являются юридически значимыми, то есть, не обязывают администрацию эти показатели соблюдать.

¹² Подробнее об этом см. [1], вопросы 1.5.4, 1.5.5.

абсолютному праву местного верховного администратора такие псевдоправовые решения принимать – абсолютному праву, фактически установленному либо вопреки федеральному законодательству, либо благодаря специальному-эксклюзивному законодательству¹³.

Ныне пришло время для отработки законодательных предложений, направленных на то, чтобы «узаконить-зацементировать» эту очевидно неправомерную ситуацию ещё в большей степени: сделать так, чтобы документ территориального планирования в виде ГП перестал бы существовать вовсе и был бы замещён неким иным документом, окончательно снимающим ответственность с администрации за обеспечение устойчивого развития города¹⁴.

Вопрос (4) об исходных условиях и обстоятельствах, некогда понудивших администрацию сделать выбор в пользу несистемы без пределов и в последующем упорно отстаивать этот выбор, транслируя его в неопределённо далёкое будущее

Необходимо спросить и понять, почему был сделан выбор в пользу НБП, который по объективным причинам обречён восприниматься «извне» как нерациональный.

Логика исходно определяет предстоящий выбор, но не полностью. Есть нечто, помимо логики - то, от чего намеренно как бы отодвигают в сторону логику, замещают её чем-то другим субъекты выбора. Что-то другое - это текущие обстоятельства и соображения целесообразности и пользы для самих субъектов выбора. С учётом таких проявлений реальности попытаемся обнаружить и осмыслить положения, в совокупности определившие некогда состоявшийся предположительно нелогичный выбор в пользу НБП – несистемы, призванной гарантировать обеспечение неустойчивого развития города.

1. Для начала, чтобы не утратить видения целого, ещё с одной стороны охарактеризуем то, что противоположно несистеме – систему пределов¹⁵. Эта система зонально-правового градорегулирования, которая:

- являет себя, как бы насильно навязывает себя любому непредубеждённому субъекту в виде неотвратимых проявлений объективной реальности и следствий рациональной логики;

- транслирует в практику непридуманные-объективные законы технологии проектирования;

- связывает два фактора - фиксирует не только путь достижения (1) технологической сбалансированности между объёмами застройки и эти объёмы обслуживающей-обеспечивающей инфраструктурой, но и (2) социально-правовой сбалансированности между интересами и правами различных субъектов градорегулирования – администрации, застройщиков, проектировщиков, правообладателей недвижимости, иных частных лиц.

Последнее положение исключительно важно в том отношении, что:

¹³ Подробнее об этом см. [1], вопросы 1.1.1 – 1.1.4, 1.3.1, см. также [2].

¹⁴ Подробнее об этом см. [3].

¹⁵ См. выше таблицу 1, а также в [1] главу 1.

- система пределов обладает правовыми инструментами для того, чтобы не допускать перекосов, когда правам и интересам одних групп субъектов (например, застройщиков и им содействующей администрации) отдавался бы необоснованный приоритет над правами и интересами других групп субъектов (например, горожан - правообладателей недвижимости);

- упразднение системы пределов и её замещение несистемой без пределов автоматически открывает возможности для создания такой ситуации, когда права и интересы одних групп субъектов (застройщиков и им содействующей администрации) начинают обеспечиваться в гипертрофированном виде посредством несправедливости - за счёт ущемления прав и интересов иных групп субъектов (горожан - правообладателей недвижимости).

2. Обсуждаемый выбор совершался в своё время не в вакууме, но в ситуации исключительного применения прежнего порядка, действовавшего на протяжении многих предшествующих десятилетий. Этот порядок характеризовался следующими положениями¹⁶:

1) в предшествующий нерыночный период отечественной истории требовалось, чтобы номинально имелся в наличии ГП. При этом:

- соответствующими документами декларировалось, чтобы развитие города обеспечивалось на основе системного подхода – сбалансированно;

- необходимость наличия ГП не определялась законом (по причине отсутствия такового и отсутствия необходимости в нём), но ведомственными документами (например, «градостроительным СНиПом»)¹⁷;

- факт отсутствия ГП, или его «неактуальности» не рассматривался как основание для установления в соответствии с законом последствий, в том числе в виде санкций, которые могли бы налагаться на соответствующих административных лиц, не обеспечивших наличие, либо «актуализацию» ГП в соответствующие сроки (которые также не устанавливались);

- в ГП должны были номинально содержаться показатели максимальных объёмов застройки и с ними сбалансированные показатели в отношении различных видов инфраструктур;

- указанные показатели не были, и не могли быть юридически значимыми, поскольку их соблюдение/несоблюдение не было предметом регулирования закона, а также потому, что они не подлежали трансляции-переводу на уровень земельных участков (по причине отсутствия и невозможности существования имеющих юридическую силу нормативных правовых актов, подобных ПЗЗ);

2) как и в любых иных условиях стояла задача перевода-трансляции общих показателей ГП, относящихся к городу в целом и его отдельным территориям, в показатели,

¹⁶ См. таблицу 2, строки 1.1 – 1.7, 2.1 – 2.3.

¹⁷ См. [4].

которые могли бы использоваться при определении строительной судьбы отдельных земельных участков. Особенности решения этой задачи в рассматриваемый период были такими:

- указанная трансляция не могла происходить правовыми методами (по причине невозможности наличия и применения ПЗЗ), но должна была осуществляться сугубо административными методами – двумя способами;

- первый способ системный – подготовка документации по планировки локальных территорий (микрорайонов, кварталов);

- второй способ несистемный – подготовка «землеотводов» для планируемых к размещению единичных объектов капитального строительства. Такая подготовка регламентировалась установленным земельным законодательством институтом, так называемого, «предварительного согласования мест размещения объектов строительства»;

3) в ситуации отсутствия аналогичного ПЗЗ нормативного правового акта институт «предварительного согласования» был обречён обеспечивать возможность разрыва смысловых и параметрических связей между компонентами системы градостроительного проектирования, а посредством разрыва таких связей обеспечивал фактическое упразднение системы пределов и создание диаметрально противоположного - несистемы без пределов¹⁸.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о том, что **НБП – это наследие прежнего порядка, механистично воспринятое администрацией для продолжения применения и некритичного переложения на кардинально изменившиеся социально-экономические условия**¹⁹.

Если для практики существуют некие возможности, правовыми актами установленные, либо не запрещаемые, то эти возможности непременно будут реализованы. Именно это должно было произойти, и произошло: в начале 1990-х годов стала активно развёртываться НБП в виде, так называемой, «индустрии производства исходно-разрешительной документации»²⁰. В это время перед администрацией объективно, но почти неосознанно для неё возникла необходимость совершить выбор:

- либо выстраивать отсутствующую на тот момент систему пределов путём: повышения юридической значимости положений ГП и создания отсутствующего звена – ПЗЗ, утверждения юридически обязывающих связей между различными документами градостроительного проектирования (прежде всего между ГП и ПЗЗ, причём последние надо было создавать заново);

- либо продолжать комфортно плыть по течению в русле псевдологии НБП, подправляя её под свои нужды и интересы, не утрачивая фактически утвердившегося абсолютного права местного верховного администратора по своему бесконтрольному произволению решать строительную судьбу каждой точки-площадки в городе, при

¹⁸ См. [5].

¹⁹ См. таблицу 2, строки 1.1 – 1.7, 2.1 – 2.3.

²⁰ См. [6].

одновременной защите на законодательном уровне несистемы от выталкивающего давления со стороны системы²¹.

Первоначально с неотвратимой неизбежностью должен был состояться, а потому и состоялся выбор в пользу утверждения НБП и отторжения системы пределов. Строго говоря, это даже и не был выбор, но заинтересованное продолжение инерционного движения без особой рефлексии относительно текущих и будущих проблем - движения, неизменность направления которого было по своему выгодным: одновременно повышало статус субъектов управления, не скованных в своих произвольных решениях формализованными правовыми рамками, и создавало поток неизбежно-неотвратимо возникающей в указанной ситуации административной ренты.

Однажды встав на этот путь и неизменно отстаивая его мнимую правильность, администрация почти лишила себя возможности от него отказаться в дальнейшем, ради сохранения репутации понудила себя идти до победного конца – фактически в тупик, попадание в который на завершающем этапе развёртывания любой несистемы предопределено неумолимой логикой²².

Вопрос (5) о предопределённости исторических этапов развёртывания несистемы без пределов, а также возникновения программы реновации жилищного фонда

Для развёртывания НБП существуют особым образом понимаемая цель и особое правовое обеспечение процесса достижения такой цели. Траектории развёртывания НБП располагаются в относительно узкой колее возможностей, что позволяет говорить о некоторых предопределениях, которые нам предстоит реконструировать, основываясь на логике и на её воплощениях в виде исторических фактов.

Особым образом понимаемая цель – это бесперебойное обеспечение фронта строительных работ ради прибыли застройщиков (ФСРП) и пользы иных лиц, причастных к такому обеспечению. То, что главная цель состоит именно в этом, доказывается как состоянием нормативной правовой базы градорегулирования, так и обречёнными на неудачу попытками сокрытия именно этой главной цели путём настойчивого публичного декларирования иной цели, определяемой, якобы, заботой власти о предотвращении обрушения ветхого жилищного фонда²³. Поскольку доказательства относительно специфики формируемого правового обеспечения достижения особым образом понимаемой цели в условиях НБП представлены достаточно обстоятельно выше и ещё будут обнаруживаться далее, то мы можем приступить к изложению и осмыслению соответствующих фактов истории, загодя предопределённых логикой.

Предопределено было, чтобы развёртывание НБП в Москве проходило через пять следующих этапов²⁴:

²¹ См. [1], вопросы 1.1.1 – 1.1.4.

²² См. таблицу 2, строка 4.9.

²³ Доказательства здесь сформулированного положения раскрыты при ответе на вопрос 7 и в приложении 1.

²⁴ См. таблицу 2 в конце настоящего текста.

- этап I (с 1917 года вплоть до начала 1990-х годов) – этап отсутствия институтов рынка недвижимости - институтов, упразднённых в России в 1917 году;

- этап II (с начала 1990-х годов до 2004 года) - этап возвращения в законодательство и практику и утверждения институтов рынка недвижимости, длившийся до 2004 года - года принятия второго Градостроительного кодекса Российской Федерации;

- этап III (с 2005 года до 2011 года) – этап применения в законодательстве и практике институтов рынка недвижимости, а также возникновения к концу этапа дополнительных исходных условий, которые инкорпорируются в НБП. На этом этапе был принят ГП Москвы (2010 год), затем были законодательно исправлены «ошибки» ГП в части неправомерных «территорий реорганизации», затем было совершено приращение территории Москвы за счёт периферийных относительно свободных от застройки территорий, пригодных для нового строительства;

- этап IV (с 2011 года до 2016 года) – этап, в конце которого была достигнута вершина НБП, – были приняты противоречащие федеральным законам ПЗЗ, были обеспечены соответствующие законодательные условия и была принята программа реновации ветхого жилищного фонда;

- этап V (с 2016 года по настоящее время и далее) – этап, определяемый попытками окончательного утверждения единовластия НБП, озаменованный, в частности, появлением законодательной инициативы по упразднению института генеральных планов.

Анализ таблицы 2, в которой зафиксированы соответствующие факты, позволяет выделить ряд главных положений.

1. Этап I – это этап существования НБП в советский период²⁵, преемственно продолжаемый в Москве на всех этапах нынешнего постсоветского периода.

2. Этапы II и III – это этапы доминирования точечного вторжения ФСРП внутрь существующих застроенных территорий преимущественно жилого назначения. По завершению этих этапов: 1) практически полностью были исчерпаны возможности для точечных вторжений ФСРП; 2) в силу практической необходимости должна была быть предпринята, а потому и была предпринята попытка «открыть второе дыхание» для политики точечных вторжений ФСРП в существующую застройку – попытка с использованием псевдоправового способа, предполагавшего мнимую возможность изъятия недвижимости, включая жилую недвижимость, на «территориях реорганизации», - способом, изложенным в ГП, утверждённом в 2010 году²⁶. Результаты этой попытки в силу её очевидного противоречия федеральному законодательству должны были быть упразднены, а потому и были упразднены в самом начале следующего IV этапа.

²⁵ Доказательства того, что в советский период фактически (не номинально) существовала именно НБП, содержатся в таблице 2, и они таковы: 1) фактическое отсутствие исходного основания для возникновения возможности обеспечения сбалансированности города – основания в виде юридически значимых верхних пределов застройки, т.е. обязательных для соблюдения администрацией; 2) наличие и активное применение института неформализованных индивидуальных решений применительно к каждой точке-площадке города на основании фактически существовавшего абсолютного права верховного администратора города такие произвольные решения принимать, в том числе вопреки номинальным положениям генерального плана.

²⁶ См. [1], вопрос 1.1.3, см. также [3], [7].

3. IV этапу суждено было стать этапом почти состоявшегося достижения вершины несистемой без пределов – вершины, заведомо предопределённой логикой развёртывания НБП, первоначально неуспешно явленной в почти материализованном виде на III этапе, а затем легализованной эксклюзивным законодательством, - вершины в виде программы реновации жилищного фонда. Далее излагаются основные предопределённые логикой для этого этапа факты, ставшие исторической реальностью.

3.1. Предопределённый логикой факт, состоящий в том, что: 1) ранее предложенный в ГП и с очевидностью противоречащий федеральным законам способ обеспечения ФСРП на застроенных территориях города (способ, предполагавший мнимую возможность изъятия недвижимости, в том числе жилой, на «территориях реорганизации») должен быть упразднён, а потому он и был упразднён²⁷; 2) однако, упразднение незаконного не упразднило главную задачу, которая на тот момент оставалась нерешённой, - задачу безусловного обеспечения ФСРП любой ценой; 3) в условиях функционирования НБП эта задача не могла решаться иначе, как только несистемно – самым простым способом, путём включения в административные границы города значительного массива периферийных незастроенных территорий, пригодных для наращивания объёмов застройки²⁸.

3.2. Предопределённый логикой факт, состоящий в том, что использование присоединённых к городу периферийных территорий в качестве ФСРП заведомо не могло быть эффективным в принципе, а потому: 1) неэффективность ранее принятого решения с неизбежностью проявилась на практике; 2) неотвратимо возникла задача исправить ранее вынужденно совершённую, как бы неизбежную ошибку - задача, состоящая в том, чтобы посредством эксклюзивного законодательства обеспечить «возвращение в город» ФСРП при сохранении НБП – при сохранении ситуации отсутствия юридически значимых верхних пределов застройки, точнее - их намеренного неустановления²⁹.

3.3. Предопределённый логикой факт, состоящий в том, что задача возвращения ФСРП внутрь застроенных жилых территории города должна была решаться как на основе ранее реализованных законодательных новелл (см. ниже пункт 3.3.1), так и посредством специально подготовленных для данного случая новелл, гарантирующих продолжение беспрепятственного развёртывания НБП (см. ниже пункт 3.3.2).

3.3.1. Следующий вид предопределённых логикой фактов представлен основными, ранее состоявшимися законодательными новеллами и административными действиями по закреплению и обеспечению функционирования НБП: 1) обеспечение существования номинального ГП без юридически значимых показателей верхних пределов застройки³⁰; 2) обеспечение существования номинальных ПЗЗ, которые фактически не являются тем, чем они называются по причине прямых противоречий и ЗК РФ, и ГрК РФ³¹; 3) обеспечение разрыва связей между ГП и ПЗЗ, и посредством такого разрыва создание фундамента для существования несистемы без пределов; 4) обеспечение существования «неупакованного» города, поскольку перманентное состояние «неупакованности» позволяет внедряться в

²⁷ См. [7].

²⁸ См. [1], вопрос 1.1.3.

²⁹ См. [1], вопрос 1.1.3.

³⁰ См. [1], вопрос 2.3.2.

³¹ См. [8].

существующую застройку точечными объектами-вставками - объектами с непредсказуемой высокой этажностью³².

3.3.2. Следующий вид предопределённых логикой фактов - предопределения ранее состоявшегося выбора и устоявшейся практики НБП в виде логики построения нового эксклюзивного законодательства, призванного решить специальную задачу вхождения ФСРП в застроенные территории жилого назначения – логики, воплощённой посредством изложенных ниже основных положений и фактов (см. далее пункты 3.3.2.1 - 3.3.2.5).

3.3.2.1. Эксклюзивное законодательное обеспечение указанной задачи: 1) не может опираться на систему, поскольку система отсутствует: она не выстраивалась на протяжении многих лет и её необходимость постоянно отвергалась ради утверждения НБП; 2) уже не может понуждать администрацию к выстраиванию системы, поскольку такое выстраивание – это время, а «время - деньги», стройку нужно обеспечивать земельными участками непрерывно-постоянно, «здесь и сейчас - немедленно», поскольку остановка стройки – это экономический коллапс, допустить который невозможно. В силу этих двух положений **эксклюзивное законодательство неизбежно должно было закреплять исключительно несистему – должно узаконивать НБП.**

3.3.2.2. Помимо указанного выше положения, необходимо учитывать следующее. Вхождение ФСРП в застроенные территории жилого назначения – это рискованное предприятие. Риски тем меньше, чем больше превышение прибыли над затратами. Превышение прибыли над затратами максимизируется тогда, когда снимаются верхние пределы застройки, допускаемой к созданию на месте снесённой застройки. Поэтому в рассматриваемом случае наиболее пригодным способом решения поставленной задачи является утверждение именно несистемы без пределов. Это значит, что НБП как бы необходимо внедрять посредством законодательства.

3.3.2.3. В условиях НБП порядок вхождения ФСРП в застроенные территории жилого назначения обречён быть некомплексным (см. ниже пункт 3.3.2.4), и очевидная некомплексность такого порядка в силу логики должна быть прикрыта, как бы закамуфлирована процедурами псевдоправовыми (см. ниже пункт 3.3.2.5).

3.3.2.4. Основные положения логики, которая в условиях НБП предопределяет неустранимую некомплексность и, соответственно, деструктивность порядка вхождения ФСРП в застроенные территории жилого назначения состоят в следующем:

1) отсутствие верхних пределов застройки – это: а) не только и не столько «технологическая» некомплексность, это также некомплексность правовая – это отсутствие формализованных индикаторов справедливости («кому сколько положено по справедливости»); б) основание и залог неизбежности коррупционных проявлений; в) снятие ответственности с администрации по принципу «получится – хорошо, не получится – ну и ладно: всё равно отвечать не за что ...»;

2) отсутствие верхних пределов застройки (которые должны быть закреплены, но в условиях НБП не закреплены в виде правового режима – градостроительных регламентов в

³² См. [2].

составе ПЗЗ) – это также: а) отсутствие возможности применять оптимальные (они же - максимальные) процедурные схемы преобразований застроенных территорий, когда все без исключения правообладатели недвижимости являются выгодоприобретателями от реализации проекта и все объекты недвижимости включены в проект преобразований на соответствующей территории³³; б) необходимость взамен указанной оптимальной-максимальной схемы придумать схему-замещение, основанную на изъявлении посредством голосования воли правообладателей квартир участвовать, либо не участвовать в соответствующей программе³⁴;

3) неизбежная в условиях НБП схема, основанная на голосовании, – это понуждение к созданию ситуации «сыра с дырками» - это обречённость быть соответствующей программе заведомо некомплексной в технологическом и правовом отношениях – быть крайне рискованной в осуществлении. Для ситуативного снятия таких рисков (ситуативного - поскольку системное устранение рисков невозможно в условиях применения НБП) администрации должен быть предоставлен посредством эксклюзивного законодательства «безразмерный» набор псевдоправовых инструментов (см. ниже пункт 3.3.2.5).

3.3.2.5. Процедуры эксклюзивного законодательства, которые призваны «облегчить жизнь» администрации и застройщикам, а также прикрыть, как бы компенсировать неустранимую некомплексность порядка вхождения ФСРП в застроенные территории жилого назначения predeterminedены следующими, неустранимыми положениями:

1) согласно логике НБП администрация должна быть освобождена от ответственности за реализацию программы, поскольку «нет пределов – не может быть и ответственности». Эксклюзивное законодательство не может преодолеть эту логику, поэтому оно её соблюдает – неукоснительно закрепляет³⁵;

2) в качестве правового инструмента преодоления некомплексности преобразований могут использоваться процедуры «комплексного развития территорий», допускающие принудительное изъятие недвижимости, включая жилую. Эксклюзивный закон допускает использование указанных процедур и создает ситуацию, когда наряду с добровольным изъявлением желаний собственников квартир, существует понуждение несогласных собственников к участию в программе путём изъятия квартир – в соответствующих случаях³⁶;

3) согласно логике НБП эксклюзивный закон должен использовать, а потому использует ситуацию перманентной «неупакованности» города, развёртывая её до

³³ В отличие от указанной оптимальной-максимальной схемы в условиях применения НБП суждено быть также и проигравшим от преобразований, и этот факт должен умалчиваться. См. ниже вопрос 7, а также [1], вопросы 4.3.2, 4.3.4.

³⁴ См. далее об этом вопрос 6.

³⁵ Не случайным в этом отношении является, например, пункт 2.2 Постановления Правительства Москвы от 1 августа 2017 года № 497-ПП «О Программе реновации жилищного фонда в городе Москве», где указано, что соответствующие департаменты после утверждения программы (то есть, «задним числом») «обеспечивают подготовку показателей Программы реновации» при том, что верхние пределы новой застройки, возводимой на месте снесённой не указываются и не могут быть указаны, то есть, будут определяться несистемно – ситуативно, в зависимости от намерений самих застройщиков согласно псевдозаконам функционирования НБП.

³⁶ См. [8].

максимального логического (псевдологического) завершения следующим образом: при реализации программы застройщики не обязаны приобретать права на земельные участки – могут осуществлять строительство при отсутствии таких прав и, соответственно, при отсутствии юридически значимых границ земельных участков, т.е. такие участки могут «залезать» на неоформленные ЗУ многоквартирных домов, собственники квартир в которых не изъявили желания участвовать в программе³⁷.

4. V этап – это ныне ещё не завершённый этап, в течение которого инерционно действующие требования логики должны заставить законодателей завершить процесс развёртывания НБП - заставить принять соответствующие законы, устраняющие последние препятствия на пути такого развёртывания. Два основных положения будут предопределять эту логику:

1) необходимость окончательного снятия остатков формального понуждения администрации к установлению верхних пределов застройки – освобождение администрации от необходимости создания фундамента построения устойчивого-сбалансированного города посредством освобождения её от необходимости подготавливать и использовать в процессе управления развитием города его генеральный план³⁸;

2) необходимость обеспечить условия для разрыва связей между ГП и ПЗЗ посредством прежде всего упразднения как ГП, так и ПЗЗ.

Однако, последняя необходимость, определяемая логикой развёртывания НБП, не может быть реализована в части ПЗЗ, точнее в части упразднения в этом нормативном правовом акте содержащегося правового режима использования земельных участков, представленного градостроительными регламентами, - не может быть реализована без внесения соответствующих изменений в Конституцию Российской Федерации, изменений кардинального характера относительно прав частной собственности на земельные участки и иные объекты недвижимости³⁹. Поэтому на предстоящий период времени неопределённо долгой продолжительности будет обеспечен дуализм в законодательстве и практике, то есть, по меньшей мере, неэффективность практикуемого порядка градорегулирования.

Вопрос (6) о том, какими особенностями исходно предопределено было обладать программе реновации в условиях применения несистемы без пределов

Любой порядок управления – будь то система, квазисистема, псевдосистема, несистема – подчиняется своей внутренней логике существования, неизбежному стремлению к максимальному развёртыванию-свершению. При рассмотрении предшествующего вопроса было показано, что не является исключением из этого универсального правила изучаемая нами несистема без пределов.

Двигатель процесса максимизации несистемы без пределов определяется главным образом экономическими факторами – единым стремлением и застройщиков, и

³⁷ См. [8].

³⁸ См. [3].

³⁹ См. [3].

администрации к безусловному обеспечению ФСРП⁴⁰. Это значит, что в ситуации функционирования НБП этот фактор должен подавлять все иные соображения: ради подстёгивания экономической динамики посредством активизации строительства власть всегда, любыми способами должна обеспечивать наличие ФСРП, везде и несмотря ни на что, в том числе и несмотря на как бы отвлечённые соображения-ограничения, налагаемые со стороны, якобы, мнимых закономерностей морфологического-функционального устройства города – закономерностей, неоправданно отвергаемых. При таких обстоятельствах город, должен «подвинуться», чтобы уступить место «чистой экономике» строительства. Ради такой экономики, понимаемой упрощённым образом, ограничения со стороны морфологии города должны быть сняты, прежде всего, должны быть сняты верхние пределы для планируемых объёмов застройки, город должен вместить в себя всё в него стремящееся, забыв о присущих ему ограничениях и закономерностях устройства. Можно сказать, что в условиях абсолютизации, гипертрофированного выставления во главу угла требований «чистой экономики» неотвратимо должна была возникнуть несистема без пределов – возникнуть вопреки функциональным-морфологическим законам-требованиям градорегулирования.

Выше было показано, что процесс восхождения к максимуму НБП с логической неизбежностью должен был пройти соответствующие этапы и привести к вершине – к тому, что ныне воплощено в программе реновации жилищного фонда. Стало ясным, что такая программа не является самоопределяющей - результатом выполнения некоей самостоятельной задачи, но следствием необходимости преодоления наступивших на определённом этапе трудностей в обеспечении ФСРП. Поэтому программе заведомо суждено было иметь следующие предопределения в виде логики навязанных власти положений-заданий для правового обеспечения подготовки, обсуждения, утверждения и реализации программы.

1. Выполнение задачи вхождения ФСРП на застроенные территории жилого назначения неизбежно сопряжено с потенциальным ущемлением прав жителей – обречено быть связанным с механизмами побуждения и принуждения жителей к согласию на такое вхождение.

2. Задача создания ФСРП на застроенных территории жилого назначения не может быть решена без использования институтов побуждения и принуждения. В условиях применения НБП эта задача может быть выполнена никак иначе, как только несистемно. Для этого требуется специальный-эксклюзивный федеральный закон, адресуемый пока лишь одному конкретному городу в порядке эксперимента для проверки рисков и отработки правовых механизмов обхождения с ними, а затем – для распространения приобретённого опыта на иные города страны⁴¹.

⁴⁰ Подробнее об этом см. далее вопрос 7.

⁴¹ Поскольку как бы неизбежно возникла указанная необходимость, то она и была реализована посредством внесения эксклюзивных новелл в 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».

3. Возникающая необходимость принуждения жителей к согласию на вхождение обширного ФСРП в застроенные территории города должна быть как-то оправдана с тем, чтобы оправдание могло бы стать очевидным для необременённого чрезмерной рефлексией восприятия, формально приемлемым основанием для одобрения эксклюзивного федерального закона общественностью. Очевидно, что в качестве такого оправдания не могут использоваться открыто аргументы в пользу развития строительной отрасли за счёт её обеспечения соответствующим расширением ФСРП именно на застроенных территориях жилого назначения. Какие же аргументы со стороны логики могут и, соответственно, должны использоваться в данном случае? Очевидно, что в качестве такого аргумента должно явиться требование о превентивном недопущении того, что не должно происходить, - неминуемых трагедий, возникновение которых сопряжено с предположительно неотвратимым грядущим обрушением ветхого жилищного фонда⁴².

4. В условиях управления, претендующего быть основанным на праве, принуждение не может быть навязано горожанам без первоначального предоставления им возможности изъять свою волю. Связка «добровольность-принуждение» неизбежно должна явить себя согласно логике следующим образом: а) голосование собственников квартир в каждом многоквартирном доме (МКД) «за», или «против» переселения из сносимого МКД во вновь построенный МКД вблизи снесённого ветхого МКД; б) если большинство собственников соглашается, то меньшинство в соответствии с эксклюзивным законом должно понуждаться к тому, чтобы согласиться с большинством.

5. Применение неизбежного в рассматриваемом случае института голосования в свою очередь создаёт ситуацию, когда в квартале-микрорайоне появляются МКД «согласные» и МКД «несогласные» - создаёт ситуацию «дырок в сыре». Это значит, что заведомо, неизбежно-неотвратимо блокируется возможность комплексных преобразований, поскольку в сложившихся и созданных условиях может применяться только технология выборочных-точечных преобразований в местах, случайных с позиции рациональной планировочной организации преобразуемой территории.

6. Ситуация неизбежности быть тому, чтобы в условиях НБП планируемая программа была обречена базироваться на несистемных, некомплексных основаниях с позиций планировочных-морфологических, должна заставить законодателей задуматься о том, чтобы, не отказываясь от НБП, изобрести дополнительные механизмы устранения такой несистемности-некомплексности. По данному поводу также существуют предопределения логики и состоят они в следующем. Должно быть обнаружено решение, подлежащее закреплению нормами эксклюзивного закона и состоящее из трёх пунктов: а) на территориях сноса-переселения должно быть допущено применение института комплексного развития территорий (КРТ); б) позиция «а» должна быть связана с нормой заблаговременно принятого иного федерального закона – нормой, согласно которой при использовании института КРТ может производиться изъятие любой недвижимости (включая квартиры в МКД) «для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ»⁴³; в) при таких закреплённых федеральными законами условиях-обстоятельствах

⁴² Далее будет доказано (см. вопрос 7 и приложение 1), что недопущение разрушения жилищного фонда не было и не является на самом деле главным аргументом для подготовки и реализации программы.

⁴³ См. [9].

квартиры в «несогласных» МКД могут быть принудительно изъяты так, что в пределах квартала не останется «несогласных» МКД (по причине их изъятия по закону и последующего сноса). После этой операции, основанной на заблаговременно принятых и специально созданных для соответствующего случая нормах закона, преобразования на застроенных территориях могут производиться как бы комплексно. Очевидно, что здесь **сила принципа добровольности граждан подавляется силой принципа административной целесообразности**, а факт наличия/отсутствия целесообразности определяется администрацией самостоятельно - фактически не публично⁴⁴.

7. Тем не менее, практическое применение НБП не упраздняет очевидного в логике подлинного управления, в частности, того, что истинная программа, связанная со строительством, не может не иметь, то есть, обязана иметь два неразрывных друг от друга компонента: 1) объёмы сносимых объектов и 2) объёмы вновь возводимых объектов на месте снесённых, рядом с ними, в иных местах. Это универсальное правило разумности-рациональности, однако, не должно приниматься во внимание, не должно становиться обязательным для программы реновации, поскольку такое невнимание и такая необязательность заведомо и задолго продиктованы требованиями существования-применения НБП. Само предположение о наличии второго компонента (заблаговременно – до принятия программы - определённые объёмы вновь возводимых объектов на месте снесённых) в ситуации НБП «недопустимо», поскольку немедленно вводит в программу то, чего в ней ныне нет, но при других рациональных условиях-обстоятельствах должно быть – вводит ответственность власти за соблюдение сроков сноса и постройки объектов в объёмах, определённых соответствующими параметрами⁴⁵. Вместе с гипотетическим появлением такой ответственности разрушаются основы самой программы и её породившей НБП, а также не публичной градостроительной политики, каждая из которых не только не предполагает, но отвергает такую ответственность на уровне самой идеологии - фундаментального принципа неприятия властью на себя юридически значимой ответственности за реализацию декларируемых планов по созданию недвижимости в определённых объёмах в определённые сроки.

8. Программа реновации должна обслуживать строительную отрасль в двух отношениях: 1) обеспечивать ФСРП и 2) прибыльность. Относительно прибыльности возникает коллизия, которая, однако, посредством специальных псевдоправовых и административных технологий относительно легко решается (см. ниже пункты 9, 10). Коллизия состоит в том, что для обеспечения прибыльности по принципу, чем больше, тем лучше, надо обеспечивать соответствующие высотность, плотность застройки по тому же принципу - чем больше, тем лучше. Однако, с некоторого (довольно близкого) порога увеличение высотности-плотности застройки начинает упразднять то, что ныне принято называть «качеством городской среды». То есть, существуют почти объективно пределы как для увеличения объёмов застройки, так и для увеличения прибыли от её создания. Поэтому перед законодателями и управленцами, обеспечивающими существование

⁴⁴ Непубличность в данном случае возникает по следующим причинам: 1) определено, что границы КРТ устанавливаются в ПЗЗ; 2) изменения ПЗЗ утверждаются администрацией, но не представительной властью, поскольку специально для Москвы ранее были внесены соответствующие изменения в ГрК РФ. Администрация, сообразуясь с ходом реализации ею утверждённой программы, и определит факт наличия, либо отсутствия целесообразности в соответствующих случаях.

⁴⁵ См. сноску 35.

несистемы и её обслуживающими, с неизбежностью должна ставиться задача: формально упразднить указанные пределы. В обсуждаемой несистеме факт возникновения любой задачи заведомо предопределяет её положительное решение в пользу администрации. В данном случае должны применяться два способа – способ псевдоправового обеспечения и способ пропагандистского обеспечения.

9. Псевдоправовое обеспечение задачи упразднения пределов для увеличения объёмов застройки и, соответственно, для увеличения прибыли от её создания содержит следующий арсенал основных инструментов:

- на неопределённо долгое время гарантирование неустановления предельных-максимальных параметров застройки – гарантирование неустановления правового режима для всех земельных участков в виде юридически значимых градостроительных регламентов в составе ПЗЗ, номинально наличных, но фактически отсутствующих⁴⁶;

- наряду с отказом от установления юридически значимого общегородского рамочного контекста, который согласно логике подлинного градорегулирования должен предопределять локальные решения (отказом, явленным фактическим упразднением ГП, и отказом от закрепляющих его положения ПЗЗ), использование свободных от такого внешнего контекста точечных-площадочных решений, принимаемых на основании проектов планировки территорий, подготавливаемых фактически под диктовку лиц, особо заинтересованных в отказе от юридически значимого ограничения объёмов застройки, – подготавливаемых самими застройщиками⁴⁷.

10. Пропагандистское обеспечение задачи упразднения-расширения пределов для увеличения объёмов застройки и, соответственно, для увеличения прибыли от её создания содержит заведомо предопределённый к использованию арсенал следующих инструментов:

- публичные обещания представителей власти относительно непревышения высотности и иных параметров новой застройки, возводимой на месте сносимой застройки – обещания, которые заведомо не могут быть юридически обязывающими для власти, но зато хорошо характеризуют её в глазах доверчивых горожан;

- проведение архитектурно-планировочных конкурсов, призванных демонстрировать посредством высокохудожественных иллюстраций предполагаемую качественность вновь создаваемой городской среды, - конкурсов, результаты которых заведомо не предназначены для перевода в юридически значимые градостроительные регламенты;

- подготовка и демонстрация общественности планировочных стандартов-рекомендаций, которые не могут стать юридически значимыми без перевода их в градостроительные регламенты, а такой перевод заведомо не должен выполняться при существовании НБП.

Таким образом, действуя в рамках программы реновации, застройщики в юридическом отношении остаются почти безгранично и бесконтрольно свободными в части выбора приемлемых для них параметров застройки – приемлемых с позиций получения

⁴⁶ См. [1], вопрос 1.1.4.

⁴⁷ См. [10].

максимальной прибыли из каждой точки-площадки города, вся территория которого предусмотрительно освобождена администрацией от юридически значимых ограничений – от градостроительных регламентов⁴⁸.

В итоге данной части исследования обнаружилось следующее. **Имеется обратная связь: первоначально происходит упразднение системы посредством утверждения несистемы, которая на пути своей максимизации неотвратимо порождает специфическую программу, затем эта программа уже фактом своего существования должна закреплять-цементировать породившую её несистему и ликвидировать альтернативную систему – как бы навечно утверждать нерациональный порядок регулирования в городе.** Так «работает» несубъективная логика.

Эта обратная связь в более подробном изложении может быть описана следующим образом. Несистема без пределов, долгие годы утверждавшаяся в городе, неизбежно должна была породить и породила соответствующую программу, связанную с преобразованием сложившейся жилой застройки, сомнительную в содержательном, правовом и технологическом отношениях (сомнительную прежде всего по причине непредъявления её обоснования в части юридически значимых допустимых верхних пределов застройки – непредъявления в публичных документах градостроительного проектирования, прежде всего в ГП и ПЗЗ), - программу, которая попутно решает ещё одну важную управленческую задачу на ближайшую и отдалённую перспективу: цементирует, делает как бы навечно неупразднимой её породившую НБП - несистему точечно-административного градостроительства.

Вопрос (7) о несубъективных доводах логики, указывающих на то, что главная цель программы реновации состоит в приоритетном обеспечении фронта строительных работ на застроенных территориях, но не в побочной заботе о недопущении обрушения физически изношенных многоквартирных домов

В условиях НБП принимаемые решения обречены быть незавершёнными, прежде всего в виде непродуманности их последствий. В этом заключается закономерность, неизбежно свойственная любой несистеме. Это положение достаточно наглядно может быть проиллюстрировано на фактах незавершённости, методологической и содержательной неполноты программы реновации. Рассмотрим эти факты.

Есть проблемы, неизбежное возникновение и решение которых отложено на будущее. Это, в частности, надвигающаяся проблема предположительно неминуемого обрушения панельных пятиэтажных МКД, строительство которых в своё время было обеспечено государством ради снятия остроты жилищной ситуации с тем, чтобы по прошествии недолгого времени такие МКД демонтировать для сооружения на их месте новых МКД. Ныне по прошествии времени проблема эта должна решаться посредством прямого, либо косвенного участия власти.

⁴⁸ См. [1], вопросы 1.1.4, 1.1.5.

При упреждающем обдумывании процедур такого участия представителям власти необходимо учитывать два неустранимых обстоятельства:

1) предотвращение безвозвратной утраты жилья собственниками квартир в панельных МКД, построенных государством в советский период отечественной истории (утраты, которое неизбежно произойдет, если не будут приняты соответствующие меры), может быть обеспечено только в случаях, когда создается ценность не ниже понесенных затрат. Иначе выполнение соответствующих мер является бессмысленным как с экономической, так и с бытовой точек зрения. Эти случаи, ограничивающие область разумного, представлены только двумя способами применительно к панельным пятиэтажным МКД⁴⁹:

а) реконструкция МКД, которая включает модернизацию, замену изношенных конструкций и с ними неразрывно связанных инженерных коммуникаций в сочетании с обязательным наращиванием количества этажей с пяти до 7, 8, 9 этажей⁵⁰. Без такого наращивания этажей реконструкция становится убыточной, то есть бессмысленной, поскольку более рациональным становится не реконструкция, а снос здания и строительство на его месте нового здания, большего размера⁵¹;

б) на месте снесенного пятиэтажного панельного МКД возведение нового многоэтажного МКД, как правило, выше 8,9 этажей вплоть до 20-30 этажей, а при НБП нет препятствий и для произвольного назначения еще большего количества этажей согласно намерениям застройщиков;

2) если власть декларирует публичность, опирается на добровольность участия в соответствующей программе собственников квартир и прямым образом пытается содействовать решению обсуждаемой проблемы, то в силу неупразднимых законов элементарной логики и морали власть должна:

а) в отношении «согласных» МКД обеспечить применение либо сразу двух, либо, по меньшей мере, одного из двух указанных выше способов решения проблемы⁵²;

б) в отношении «несогласных» МКД гарантировать использование неотчуждаемого права собственников квартир не допустить разрушения принадлежащего им недвижимого имущества – гарантировать возможность самостоятельно выполнить реконструкцию МКД с надстройками в положенное время согласно способу 1а.

⁴⁹ Именно эти МКД были приняты главными объектами реновации, поскольку именно для них «работает» главное обоснование необходимости программы – необходимости предотвратить обрушения МКД, неотвратимые в случаях непринятия соответствующих мер в рамках программы.

⁵⁰ Практика предоставляет примеры именно такой реконструкции с надстройками. См., например: <https://novate.ru/blogs/140517/41331/>.

⁵¹ Гипотетический третий способ усиления конструкций, не выходя за пределы внешних контуров панельных пятиэтажек здесь не рассматривается, поскольку он фактически невозможен как по основаниям техническим, так и экономическим - по соображениям нецелесообразности нести затраты себе в убыток.

⁵² Следует заметить, что в программе реновации применяется только один способ, обозначенный как 1б - возведение новых высокоэтажных МКД, взамен сносимых пятиэтажных МКД. Именно этот способ в наибольшей степени соответствует намерениям «внешних» застройщиков, но не собственников квартир в МКД.

Анализ показывает⁵³, что в условиях НБП происходит и будет происходить нечто неизбежное-неотвратимое в отношении «несогласных» МКД и собственников квартир в таких МКД, а именно следующее:

1) указанные гарантии в части возможности выполнить реконструкцию «несогласных» МКД с надстройкой (см. выше случай 1а, позволяющий предотвратить разрушение МКД) не могут быть предоставлены в принципе, а потому и не предоставляются, и не будут предоставляться до тех пор, пока существует НБП⁵⁴;

2) в силу первого положения, то есть согласно специфическим законам функционирования НБП, собственники квартир в «несогласных» МКД заблаговременно обречены в логике, а по прошествии времени на практике будут обречены:

а) убедиться в том, что они формально и фактически лишены права совершить действия по предотвращению разрушения принадлежащей им недвижимости путём именно реконструкции МКД с наращиванием этажей - в сложившейся ситуации единственного способа предотвратить разрушение МКД. При этом сохраняется наличие формального права провести капитальный ремонт без изменения габаритов здания - ремонт, посредством которого, однако, технически невозможно предотвратить процесс разрушения здания, которое при достижении некоторого уровня амортизации уже давным-давно – ещё при его проектировании и строительстве – исходно определялось как не подлежащее капитальному ремонту, но исключительно сносу и замене на новое здание⁵⁵;

б) быть лишёнными своих квартир посредством их принудительного изъятия в силу неотвратимо наступившего в некоторый недалёкий будущий момент времени состояния аварийности – изъятия с компенсацией, размер которой будет определяться низкой стоимостью недвижимости, фактически принудительно доведённой до аварийного состояния.

Таким образом, в ситуации НБП состоявшееся как бы неизбежное-закономерное невключение в программу реновации «несогласных» МКД вкупе с фактически неотвратимым в условиях НБП лишением прав собственников квартир в таких МКД

⁵³ Более подробное изложение этого несубъективного анализа см. приложение 1 к данному тексту.

⁵⁴ Гарантии выполнения реконструкции «несогласных» МКД могли бы предоставляться, если бы взамен НБП практиковалась бы система, а именно: 1) город был бы «упакованным», производились бы действия по образованию земельных участков МКД в приемлемых границах; 2) существовал правовой режим земельных участков МКД в виде градостроительных регламентов в составе ПЗЗ – регламентов, определяющих среди прочего также и предельную этажность МКД, включая возможности надстроек дополнительными этажами. Поскольку сохранение НБП требует и обеспечивает то, чтобы отсутствовало и первое, и второе, то и указанных правовых гарантий не может быть в принципе.

⁵⁵ Этот факт подтверждается также и в тексте программы реновации – пунктом 3.3.1 упомянутого Постановления Правительства Москвы от 1 августа 2017 года № 497-ПП, где, в частности, относительно обсуждаемых МКД фиксируется следующее:

- «... указанные многоквартирные дома проектировались без расчета на их капитальный ремонт...»;
- эксплуатация обсуждаемых МКД: «... наряду с высоким износом конструкций приводит к невозможности их капитального ремонта. В частности, при аварийных протечках нет открытого доступа к инженерным коммуникациям. В результате модернизация инженерной инфраструктуры в таких домах практически невозможна»;
- относительно положения дел с соответствующими МКД, которое: «... в ближайшие 10-15 лет перейдет в недопустимое состояние. Проведение ремонтных работ в таких строениях не улучшит условия проживания и ситуацию с соблюдением мер безопасности граждан».

самостоятельно предотвратить их разрушение посредством заблаговременной реконструкции (а не капитального ремонта, посредством которого такое предотвращение невозможно выполнить в принципе – см. выше) доказывает то, что:

- программа является неполной в методическом, содержательном и технологическом отношениях, а также безупречной в этическом отношении, поскольку: (1) в ней отсутствуют заблаговременно предъявленные в документах градостроительного проектирования (ГП, ПЗЗ) элементарные балансовые показатели, показывающие разницу между тем, что есть сейчас, и что будет потом в отношении объёмов застройки, а также (2) отсутствуют правовые инструменты предотвращения негативных последствий от реализации мероприятий программы для значительного числа горожан, проживающих в «несогласных» МКД⁵⁶;

- главным приоритетом программы является безусловное и первоочередное обеспечение на застроенных территориях фронта строительных работ ради прибыли застройщиков. Главным приоритетом программы не является недопущение обрушения физически изношенных многоквартирных домов, поскольку, вопреки публичным декларациям, их обрушение будет неизбежно допускаться в соответствии с требованиями и условиями применения специфического регионального законодательства в условиях функционирования НБП⁵⁷.

Вопрос (8) о принципах негласной градостроительной политики – об устремлённости несистемы без пределов в будущее

Подлинная система управления исходит из начала, из идеологии – из отрефлексированных представлений о результате как достигнутой цели. А цель – это всегда устойчивость города, которая определяет-диктует выбор технологии действий, производных от цели. В случае НБП происходит нечто диаметрально противоположное: обеспечение текущих действий становится важнее отдалённой цели, представление о которой, как выясняется, вообще не обязательно иметь, если отдаться без рефлексии потоку обстоятельств, всегда текущему, якобы, в правильном направлении⁵⁸. Действительно, отказ от установления пределов равнозначен принципиальному отказу от цели. В этом отношении факт возникновения несистемы вполне закономерен и неотвратим: нет цели – нет пределов, но зато есть несистема. В свою очередь такой отказ имеет следствия, которые связывают по рукам и ногам управленцев (как правило, неосознанно для них), отказавшихся от построения системы в пользу несистемы. **Следствия практикуемого порядка обнаруживают главный принцип НБП - «движение - всё, конечная цель - ничто».**

⁵⁶ По официальным источникам количество «несогласных» МКД достигает 10%: <https://www.vedomosti.ru/realty/maps/2017/06/17/694837-itogi-golosovaniya-renovatsii>. Это значит, что в условиях НБП фактически обрекается на «отложенное обрушение» без права на действенную реконструкцию каждый десятый МКД.

⁵⁷ Более подробно об этом см. приложение 1.

⁵⁸ Наилучшей иллюстрацией этого положения, практикуемого в условиях НБП, является намерение посредством новелл законодательства упразднить генеральные планы, посредством которых не только должны устанавливаться некоторые цели, но и их выражение в параметрах – верхних пределах застройки, только наличие которых может предоставить необходимый фундамент для обеспечения устойчивого развития города.

В случае несистемы без пределов обнаруживается совокупное действие следующих факторов и обстоятельств:

- 1) текущие административные намерения, свободные от обязательств достигать цель по причине фактического отсутствия, непредъявления оной;
- 2) специальная технология, не признающая преемственных связей и фактически разрывающая связи между различными документами градостроительного проектирования;
- 3) понуждения логикой, требующей продолжать плыть по течению обстоятельств - действовать строго определённым образом согласно принятым исходным условиям по принципу «сказавши «а», говори «б» – проговаривай весь предписанный тебе алфавит».

Эта совокупность факторов и обстоятельств формирует особую реальность - то, что действительно существует, но в наличии чего власть ради сохранения репутации никогда не будет признаваться публично перед горожанами, это то, что должно быть названо «непубличной градостроительной политикой» (НГП), которая как бы непроизвольно-неотвратимо возникает «сама собой», но нуждается в сокрытии умолчаниями. Как и всякая политика, НГП базируется на некоторых принципах, которые не декларируются открыто, но зато относительно легко обнаруживаются аналитическим путём – являются в изложенных ниже положениях. Поскольку речь идёт о несистеме – о том, что извне справедливо воспринимается как нечто нерациональное, то и принципы несистемы обречены быть такими же, то есть речь должна идти о «принципах умолчания».

Первый принцип умолчания для НГП: город – это безразмерная ёмкость. Намеренный отказ от установления верхних пределов застройки – это признание города безразмерным, это не только открытие города для вхождения в него любых, сколь угодно больших, принципиально не лимитируемых строительных объёмов, но и целевая установка на их опережающее создание – в идеале опережающее любой спрос на жилищную продукцию ради притяжения всё большего спроса, оттягивание-высасывание его из других регионов страны⁵⁹, а также опережающее возможности инфраструктуры, заведомо поставленной в положение догоняющего, которому уже никогда не суждено догнать догоняемого-убегающего в виде возрастающих быстрыми темпами объёмов застройки. То есть, указанный отказ от верхних пределов застройки неотвратимо - независимо от доброго, или иного желания управленцев - создаёт ситуацию перманентной неустойчивости города, никогда не поддающихся упразднению инфраструктурных дисбалансов.

Второй принцип умолчания для НГП – перманентное балансирование на грани наступления инфраструктурного коллапса. Фактически речь должна идти о задаче обретения управленцами искусства удержания города в состоянии балансирования между, якобы, допустимым перманентным инфраструктурным дисбалансом и недопустимым состоянием инфраструктурного коллапса. Здесь развитие города, введённого в состояние перманентного инфраструктурного дисбаланса, подчиняется логике принуждения администрации к специфическим действиям. Инфраструктурный коллапс недопустим,

⁵⁹ Несистема без пределов является самодостаточной в том смысле, что она освобождает её операторов от рефлексии по поводу: 1) последствий применения несистемы для других регионов страны; 2) выстраивания целенаправленной скоординированной политики развития отдельных регионов в их соподчинённости с развитием иных регионов в масштабе национальном.

иначе он может привести к устранению самих управленцев, которые в этом не заинтересованы, но заинтересованы в своём сохранении как носителей-идеологов несистемы и охранении несистемы от посягательств на раскрытие её простой, но пока ещё не вполне очевидной для горожан сути. Поэтому наступление инфраструктурного коллапса должно быть предотвращено во что бы то ни стало. Как? Посредством применения упрощённой технологии управления НБП, требующей:

- непубличного признания «задним числом и только для себя» необходимости всё же установления некоторых пределов – недопущения перехода через некоторые границы, где кончается ещё до поры до времени предположительно терпимая стадия дисбаланса, и начинается абсолютно нетерпимая, а потому и недопустимая стадия дисбаланса – коллапс. Очевидно, однако, что такое неизбежное и как бы случайно возникшее признание не должно доводиться до формализованного, то есть обязывающего для власти предъявления «задним числом» неких пределов. Понятно почему: самая первая попытка формализации неких пределов неотвратимо станет началом конца НБП – началом того, чего власть, практикующая несистему управления, не должна допускать ради своего самосохранения;

- выбора на каждый период времени наиболее приоритетных видов инфраструктур, особо подверженных опасности сползания в стадию коллапса и определение для каждого из них своего особого порядка действий по предотвращению наступления инфраструктурного коллапса (транспортного, инженерно-технического, социального).

Третий принцип умолчания для НГП – вынужденная экстраординарность действий в отношении транспорта при их неизбежной некомплексности с высокими рисками итоговой нерезультативности. Речь идёт о ситуации, когда полностью отказаться от планирования невозможно даже в случае несистемы без пределов. Однако, полноценным такое планирование никак не может стать по причине намеренного устранения одной из неустранимых сторон баланса – верхних пределов планируемых объёмов застройки. Поэтому неизбежно возникает некий парадокс: благодаря активизации строительства транспортных магистралей (происходящей при параллельной, ещё более подстёгиваемой активизации жилищного строительства, намеренно не лимитированного верхними пределами) на некоторое, непродолжительное время может отодвигаться в будущее вероятность наступления транспортного коллапса, но одновременно происходит добровольное, но не до конца осознаваемое принятие властью на себя рисков инициирования отложенных транспортных коллапсов, их неуклонного циклического возвращения (благодаря осуществлённому транспортному строительству и привлечению новых транспортных потоков, уже не вмещаемых с некоторого момента в обновлённую магистральную дорожную сеть, несмотря на недавно осуществлённую модернизацию-расширение этой сети).

Усугубляют транспортные проблемы ряд обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии системности в подходах к их решению, в частности такие. Во-первых, наряду с наличием ещё не до конца исчерпанных возможностей расширять магистральную дорожную сеть наблюдается почти полное отсутствие возможности решать вопросы

уплотнения квартальной (немагистральной) улично-дорожной сети⁶⁰. Во-вторых, в условиях НБП процесс строительства транспортных магистралей неизбежно становится формально противозаконным, поскольку соответствующие решения противоречат ГП (формально ещё не упразднённого), а законодательство не допускает возможности быть таким противоречиям, чреватым порождением конфликтов⁶¹.

Четвёртый принцип умолчания для НГП – *нацеленность на административное поглощение прилегающих юрисдикций путём их агломерирования, особым образом понимаемого*. Этот принцип с неизбежностью возникает из иного неотвратимого, но как бы закономерного парадокса, а именно следующего противоречия: планирование и строительство магистралей ради спасения центрального города от наступления транспортного коллапса – это неизбежный выход на более значительный масштаб регулирования развития также и сопряжённых территорий региона, это необходимость параметрической координации показателей-пределов, в свою очередь необходимость такой координации создаёт опасность ревизии принципов НБП, что порождает иную необходимость противостоять указанной необходимости координации – необходимость придумать нечто такое, что не требовало бы ревизии несистемы и, соответственно, не требовала бы взаимодействия-координирования действий с субъектами власти иных юрисдикций. Поэтому как бы принудительно-неизбежно – в силу внутренней логики функционирования НБП – для её операторов возникает указанный принцип, который нацелен на перспективу, на переход к реализации политики административного поглощения территорий юрисдикции соседних субъектов публичной власти под предлогом создания столичной агломерации, развитие которой предположительно продолжалось бы более активно на тех же оберегаемых от ревизии принципах НБП.

Пятый принцип умолчания для НГП – *использование эксклюзивного законодательства для предотвращения развала несистемы без пределов*. Очевидно, что несистема без пределов во многих отношениях противоречит как сути, так и букве федерального законодательства, а также неупразднимым законам технологии градостроительного проектирования. Чтобы создать условия для безопасного существования и дальнейшего поступательного развёртывания изучаемой несистемы, должны использоваться, как минимум, три способа: 1) обеспечение для соответствующей региональной власти фактической (не формальной) свободы от соблюдения требований федерального законодательства; 2) создание на федеральном уровне норм эксклюзивного законодательства, специально обеспечивающих условия для существования несистемы в конкретном регионе страны; 3) внедрение в общие нормы федерального законодательства положений, на всю страну распространяемых и подводящих основания для утверждения принципов развёртывания НБП как универсального порядка управления развитием всех городов. К данному моменту российская практика явила многочисленные факты использования всех трёх указанных способов, и такие факты продолжают множиться⁶².

⁶⁰ Отсутствие такой возможности определяется, в частности, предопределённой эксклюзивным законодательством некомплексностью решения планировочных аспектов организации территорий, подвергаемых реновации. Речь идёт, например, о некомплексной планировке, обречённой быть выстраиваемой по принципу «дырок в сыре».

⁶¹ См. [1], вопрос 4.2.2.

⁶² Ограничимся лишь некоторыми примерами.

Вопрос (9) об итогах изучения логико-правового генезиса несистемы без пределов

Феномен НБП в отечественном градорегулировании может и должен изучаться несубъективными методами – фиксацией и осмыслением объективных фактов. Процесс и результаты такого изучения представлены в таблице 2, где зафиксированы:

- 1) главные исходные факты для каждого этапа применения НБП;
- 2) несубъективные следствия, неотвратно проистекающие из главных исходных фактов применения НБП;
- 3) субъективные позиции администрации в части выбора альтернативы градорегулирования – либо системы пределов, либо несистемы без пределов;
- 4) предопределённые логикой факты, а также предопределённые реакции на предопределённые факты – реакции, возникновение которых последовательно должно было происходить, а потому и происходило в виде неотвратимых следствий из первых трёх позиций и характеристик.

Настало время подвести главные итоги – следующие сводные выводы относительно НБП.

1. НБП является прямым наследием - преемственным продолжением социалистического точечно-административного градостроительства, механистично переложеного на чуждые для него условия рыночной экономики и не способного обеспечивать современное развитие города по рациональному и справедливому направлению. Как прежде не было формализованных правовых оснований и юридически значимых обязательств перед гражданами для действий администрации, так и ныне такие основания и обязательства отсутствуют и не создаются. Однако, по сравнению с прошлым периодом отечественной истории происходит псевдоправовое развитие, которое состоит в том, что отсутствие указанных оснований и обязательств закрепляется нормами общего и эксклюзивного законодательства – приобретает как бы более цивилизованный, чем ранее, вид, получает как бы формальное узаконение.

2. Для нынешнего периода два фактора обеспечивают существование НБП:

- давление и инерция экономических процессов в области строительства, точнее инерция несистемного порядка их регулирования – порядка, требующего бесперебойного развёртывания ФСРП, когда должны отвергаться задачи выстраивания системы по причине отсутствия времени, ранее упущенного для выполнения системных действий, и, соответственно, должна утверждаться якобы надёжная и привычная для администрации НБП;

Первый способ (обеспечение свободы от соблюдения требований федерального законодательства): ситуация с ПЗЗ Москвы, которые не соответствуют требованиям федерального законодательства, - см. [1], вопрос 1.1.4.
Второй способ (эксклюзивное законодательство для поддержания функционирования НБП): утверждение возможности проектам планировки территории не соответствовать ПЗЗ - см. [1], вопрос 4.2.3.
Третий способ (превращение НБП в универсальный порядок): возможность не применять институт градостроительного зонирования согласно нежеланию органов власти - см. [1], вопросы 1.3.2.2, 5.2.2.2.

- выстраиваемое под нужды ФСРП двойственное общее законодательство, создаваемое и применяемое вкуче с эксклюзивным-исключительным законодательством.

3. Ориентированная на бесперебойное обеспечение ФСРП несистема без пределов должна достичь, а потому и достигает своей вершины в виде:

- программы реновации жилищного фонда, которая в силу объективных обстоятельств должна была возникнуть и возникла не столько для превентивного недопущения обрушения амортизированных зданий, сколько и главным образом для обеспечения бесперебойного продвижения ФСРП;

- законодательной инициативы по упразднению генерального плана как начального документа, обеспечивающего первый импульс для формирования системы – перевод содержащихся в ГП юридически значимых балансов между застройкой и инфраструктурой в правовой режим использования земельных участков в виде градостроительных регламентов, содержащихся в ПЗЗ, и далее – в иные системно связанные друг с другом документы градостроительного проектирования. **Упразднение самой возможности для возникновения связей между документами градорегулирования является закономерным следствием мнимой необходимости сохранения и утверждения НБП.**

4. Между тем, силу объективных обстоятельств никакие новеллы общего и эксклюзивного законодательства неспособны:

- упразднить рыночную экономику в России и, соответственно, упразднить существование рынка недвижимости;

- упразднить номинально институт определения правового режима использования земельных участков в виде градостроительных регламентов в составе ПЗЗ и, соответственно, системный подход к градорегулированию, требующий начального установления юридически значимых балансов между застройкой и инфраструктурой, - балансов, содержащихся в ГП, и транслируемых в иные документы градостроительного проектирования.

Невозможно номинально упразднить систему пределов в градорегулировании и заменить её полностью несистемой без пределов. Эта невозможность определяет то, что предстоящий период будет продолжать характеризоваться дуализмом законодательства и практики – ситуацией неоправданного утверждения неэффективных и, соответственно, нерациональных и несправедливых методов административного градостроительства при сохранении инерции неприятия методов правового градорегулирования.

Заключение

Парадоксам градорегулирования в современной России предопределено было стать неизбежными – закономерными. Эти парадоксы поддаются объяснениям и прогнозированию траекторий их дальнейшего развёртывания, при этом они не преодолеваются на основе лишь разума, обычно не преодолеваются они и практикой, а

если всё же и преодолеваются практикой, то пока как бы «в обратную сторону» - такое преодоление может создать новый цикл парадоксов на фундаменте ранее созданных парадоксов, оставшихся не упразднёнными – намеренно, либо не намеренно⁶³.

Выяснилось, что проведённое исследование оказалось почти бесполезным в том смысле, что для него невелика вероятность положительного воздействия на практику, по меньшей мере, в ближайший период. Однако, нет оснований полностью отрицать наличие в данном исследовании и в предстоящих исследованиях подобного рода некоторой доли академического интереса, а также и пользы в виде осмысленного знания фактов, подталкивающего к разумению, которое при определённых обстоятельствах и при желании легко может быть конвертировано в пользу практическую ради содействия возвращению заблудшего отечественного градорегулирования на нелукавый путь утверждения рационального и справедливого.

Очевидно, что тема несистемы без пределов в отечественном градорегулировании является по своему уникальной, её исследовательский потенциал остаётся далеко не исчерпанным. Неизбежное продолжение развёртывания этой темы будет связано с изучением ряда вопросов, начальное осмысление некоторых из них представлено опорными тезисами для заинтересованных читателей в приложении.

Источники

1. Трутнев Э.К. Градорегулирование. Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок. М., Институт экономики города, 2019.— 682 с.: http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/verstka_kniga_2019_print_0.pdf

2. Трутнев Э.К. Вопрос о взаимообусловленности несубъективных понятий «архитектура» и «градоустройство»: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_archgrad

3. Трутнев Э.К. Вопросы предопределённости содержания новелл законодательства по упразднению генеральных планов: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_nogenplan

4. Афанасьева Т., Трутнев Э., Якубович Е. Градостроительное законодательство России на пути реформ: сравнительный анализ и концепция реформирования. М.: Международный институт развития правовой экономики, 1996.

5. Градостроительное зонирование: опыт разработки Правил землепользования и застройки в городах России / под ред. У. Валлетты и А. Высоковского. — М., 1999.

6. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности. — М.: Экзамен, 2008. — URL: <http://www.urbanecomomics.ru/node/7882/>

⁶³ Об этом см., например, [1], вопросы 1.2.7, 4.2.1, 4.2.2, а также «вопросы установления санитарно-защитных зон»: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_szz

7. Трутнев Э.К. Логика развёртывания системы правового градоуправления Москвы: чем опасно и чем полезно прошлое для будущего? // Проект Россия. — 2011. — № 62.

8. Трутнев Э.К. Вопросы технологии замещения посредством «закона о реновации» правовых методов на квазиправовые методы градорегулирования: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_tehnologia

9. Трутнев Э.К. Анализ закона о комплексном развитии территорий № 373-ФЗ // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2017. — № 6–7 (189–190): https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_123

10. Трутнев Э.К. Вопросы о градостроительном нормировании и стандартах https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_gradstandards

**Логико-правовой генезис несистемы без пределов (НБП) – несистемы точечно-административного градостроительства:
реконструкция процесса развёртывания НБП на примере Москвы**

ХАРАКТЕРИСТИКИ НБП	ЭТАПЫ РАЗВЕРТЫВАНИЯ НБП				
	Этап I, вплоть до начала 1990-х 64 годов	Этап II, с начала 1990-х 65 годов до 2004 года	Этап III, с 2005 года до 2011 66 года	Этап IV, с 2011 года до 2016 67 года	Этап V, с 2016 года 68 дольше и далее
1. Главные исходные факты для каждого этапа применения НБП 2. Несубъективные следствия, неотвратимо проистекающие из главных исходных фактов применения НБП 3. Субъективные позиции администрации в части выбора альтернативы градорегулирования – либо системы пределов (СП), либо несистемы без пределов (НБП) 4. Предопределённые логикой факты, а также предопределённые реакции на предопределённые факты – реакции, возникновение которых последовательно должно было происходить, а потому и происходило в виде неотвратимых следствий из характеристик 1, 2, 3					
1. Главные исходные факты (ИФ) для каждого этапа применения НБП					
1.1. ИФ о правах на землю					
1.1.1. Отсутствие (-) прав собственности, аренды ЗУ для частных лиц	-				
1.1.2. Наличие (+) прав собственности, аренды ЗУ для частных лиц		+	+	+	+
1.2. ИФ наличия (+), отсутствия (-) при НБП исходного основания для возникновения возможности обеспечения сбалансированности города – основания в виде верхних пределов застройки, юридически значимых, т.е. обязательных для соблюдения администрацией	-	-	-	-	-
1.2.1. При НБП могут содержаться номинально в ГП показатели верхних пределов застройки, которые, однако, не имеют юридической силы, обязывающей администрацию их соблюдать ⁶⁹	√	√	√	√	√
1.2.2. При НБП могут содержаться номинально в ГП показатели верхних пределов застройки, которые, однако, не переводятся в правовой режим использования ЗУ посредством градостроительных регламентов ПЗЗ ⁷⁰				√	√
1.2.3. При НБП могут содержаться номинально в ГП показатели верхних пределов застройки, которые не соблюдаются по причинам 1.2.1, 1.2.2, а также по причине применения законодательно закреплённого института неформализованных индивидуальных решений (см. ниже строку 1.3)	√	√	√	√	√

⁶⁴ Этап I – этап отсутствия институтов рынка недвижимости (институтов, упразднённых после 1917 года), отсутствия вплоть до начала 1990-х годов.

⁶⁵ Этап II - этап возвращения в законодательство и практику институтов рынка недвижимости с начала 1990-х годов до 2004 года – года принятия второго Градостроительного кодекса Российской Федерации.

⁶⁶ Этап III – применение в законодательстве и практике институтов рынка недвижимости, а также возникновение к концу этапа дополнительных исходных условий, которые «инкорпорируются» в НБП, этап с 2005 года до 2011 года – этап, в конце которого был принят ГП Москвы, затем – законодательно исправлены «ошибки» ГП в части «территорий реорганизации», затем – совершено приращение территории Москвы за счёт периферийных относительно свободных от застройки территорий.

⁶⁷ - Этап IV – этап, в конце которого была достигнута законодательная вершина НБП – были приняты противоречащие федеральным законам ПЗЗ, были обеспечены законодательные условия для принятия программы реновации ветхого жилищного фонда, этап с 2011 года до 2016 года.

⁶⁸ - Этап V – этап с 2016 года по настоящее время и далее, этап, озаглавленный, в частности, появлением законодательной инициативы по упразднению института ГП.

⁶⁹ См. [1], вопрос 2.3.4.

⁷⁰ См. [1], вопросы 1.5.4, 1.5.5.

1.2.4. Факт упразднения из ГрК РФ требования о наличии в утверждаемой части ГП показателей верхних пределов застройки – необходимого основания для технологического и правового обеспечения сбалансированности города. Использование этого факта для обеспечения функционирования НБП ⁷¹				✓	✓
1.2.5. Факт возникновения поручения органам исполнительной власти подготовить законопроект об упразднении института ГП - вместе с упразднением возможности даже номинального упоминания о верхних пределах застройки, только лишь наличие которых и создает возможность выполнять работы по технологическому и правовому обеспечению сбалансированного развития города ⁷²					✓
1.3. ИФ о наличии (+) законодательно закреплённого института неформализованных индивидуальных решений применительно к каждой точке-площадке города на основании фактически введённых законами, но не афишируемого публично абсолютного права верховного администратора города такие произвольные решения принимать (см. выше строку 1.2.3) ⁷³	+	+	+	+	+
1.4. ИФ о наличии (+) «неупакованного» города – ситуации, когда не выделяются юридически значимые границы ЗУ многоквартирных домов (МКД), парков, иных озеленённых территорий и, соответственно, не регистрируются такие границы в ЕГРН, когда всегда имеется возможность точечных вторжений в существующую застройку посредством применения механизма индивидуальных неформализованных решений ⁷⁴	+	+	+	+	+
1.5. ИФ наличия (+), отсутствия (-) ситуации, когда строительная продукция, прежде всего квартиры в МКД, является товаром, производимым частными фирмами	-	+	+	+	+
1.6. ИФ о постоянном наличии (+) для всех этапов после первого возможности перехода от несистемы к системе – возможности постоянно отвергаемой, в т.ч. посредством законодательного закрепления НБП		+	+	+	+
1.7. Резюме из совокупности ИФ 1.1 – 1.6: в управлении городом имеет место устойчивое применение НБП, преемственно воспринятой из дорыночного периода отечественной истории и продолженной в период существования рыночной экономики	✓	✓	✓	✓	✓
2. Несубъективные следствия, неотвратимо происходящие из главных исходных фактов существования-функционирования города					
2.1. Следствие из самого факта существования города: необходимость быть городу сбалансированным в части координации объёмов застройки и её обслуживающей инфраструктуры – необходимость, которая может быть обеспечена только одним способом – установлением в ГП юридически значимых верхних пределов застройки	✓	✓	✓	✓	✓
2.2. Следствие из ИФ 1.1 о правах на землю: наличие (+), отсутствие (-) объективной необходимости заранее устанавливать в формализованном виде правовой режим использования ЗУ, т.е. наличие (+), отсутствие (-) необходимости подготавливать и применять нормативный правовой акт о зонировании - ПЗЗ	-	+	+	+	+
2.3. Следствие из ИФ 1.1 о правах на землю, а также из положения-следствия 2.2: наличие (+), отсутствие (-) объективной необходимости быть городу «упакованным» - быть юридически значимым границам ЗУ, в том числе границам ЗУ МКД	-	+	+	+	+
3. Субъективные позиции администрации в части выбора альтернативы градорегулирования – либо системы пределов (СП), либо несистемы без пределов (НБП) – выбора на всех этапах, кроме первого (факт					

⁷¹ См. [1], вопрос 2.3.2.

⁷² См. [3].

⁷³ См. [1], вопросы 1.1.1 – 1.1.5, 1.3.1.

⁷⁴ См. [1], вопросы 1.1.3, 1.4.4, 4.1.1, 4.1.4; [2].

<i>исключения которого из рассмотрения по позициям 3 и 4 обозначен тонированием второго столбца)</i>					
3.1. Наличие (+), отсутствие (-) неупразднено существующей возможности выбора альтернативы градорегулирования (см. строку 1.6), в т.ч. возможности нерационального выбора НБП, создаваемой дуализмом законодательства		+	+	+	+
3.2. Субъективный выбор администрации: как бы объективными обстоятельствами «навязанный» администрации выбор в пользу безусловного создания фронта строительных работ ради прибыли застройщиков (ФСРП) посредством неформализованных административных решений НБП за счёт игнорирования необходимости выстраивания системного управления развитием города ⁷⁵		√	√	√	√
3.3. Субъективный выбор администрации как ответ на положение-требование 2.1: неустановление в ГП юридически значимых верхних пределов застройки для всей территории города и для его основных частей ⁷⁶		√	√	√	√
3.4. Субъективный выбор администрации как ответ на положение-требование 2.2: номинальное утверждение ПЗЗ при фактическом отказе от объективной необходимости заранее устанавливать в формализованном виде правовой режим использования ЗУ посредством градостроительных регламентов в составе ПЗЗ ⁷⁷				√	√
3.5. Субъективный выбор администрации как ответ на положение-требование 2.3: фактический отказ от выполнения задач, связанных с объективной необходимостью быть городу «упакованным» - быть юридически значимым границам ЗУ, в том числе границам ЗУ МКД, отказ, обеспечивающий возможность вторжения точечных объектов в застроенную территорию ⁷⁸		√	√	√	√
4. Предопределённые логикой факты, а также предопределённые реакции на предопределённые факты - реакции, возникновение которых при НБП последовательно должно было происходить, а потому и происходило в виде неотвратимых следствий из характеристик 1, 2, 3					
4.1. Предопределённый логикой факт, состоящий в том, что первоначальный выбор администрации в пользу НБП неизбежным образом должен был предопределить, а потому и предопределил возникновение неформального альянса между застройщиками и администрацией в части обеспечения ФСРП, а также создания соответствующей законодательной базы для НБП, требующей законодательного упразднения системной альтернативы установления пределов застройке – системы зонально-правового градорегулирования ⁷⁹		√	√	√	√
4.2. Предопределённый логикой факт, состоящий в том, что в течение ряда лет обеспечение посредством НБП абсолютного приоритета задачи создания ФСРП на застроенных территориях «неупакованного» города должно было привести, а потому и привело к: 1) почти полному исчерпанию возможностей обеспечения ФСРП несистемным, «точечным» способом; 2) необходимости изыскания иных способов создания ФСРП ⁸⁰		√	√		
4.3. Предопределённый логикой факт, состоящий в том, что неотвратимо возникшая задача изыскания иных способов создания ФСРП в условиях неоспоримого господства несистемы (НБП) должна была решаться также несистемным способом, а именно псевдоправовым способом, предполагавшим мнимую возможность			√		

⁷⁵ См. [1], вопрос 1.5.5, таблица 6.1.

⁷⁶ См. [1], вопрос 2.3.2.

⁷⁷ См. [1], вопрос 1.5.4.

⁷⁸ См. [8].

⁷⁹ См. [2].

⁸⁰ См. [7].

изъятия недвижимости, включая жилую недвижимость, - способом, изложенным в ГП, утверждённом в 2010 году ⁸¹					
4.4. Предопределённый логикой факт, состоящий в том, что: 1) предложенный в ГП и с очевидностью противоречащий федеральным законам способ обеспечения ФСРП на застроенных территориях города (способ, предполагавший мнимую возможность изъятия недвижимости, в том числе жилой) должен быть упразднён, а потому он и был упразднён ⁸² ; 2) упразднение незаконного не упразднило нерешённую задачу обеспечения ФСРП; 3) в условиях функционирования НБП эта задача не могла решаться иначе, как только несистемно – самым простым, примитивным способом – путём включения в административные границы города значительного массива периферийных незастроенных, пригодных для наращивания объёмов застройки территорий ⁸³				√	
4.5. Предопределённый логикой факт, состоящий в том, что использование присоединённых к городу периферийных территорий в качестве ФСРП заведомо не могло быть эффективным в принципе, а потому: 1) неэффективность ранее принятого решения с неизбежностью проявилась на практике; 2) неотвратимо возникла задача исправить допущенную ошибку - задача, состоящая в том, чтобы на основе эксклюзивного законодательства обеспечить «возвращение в город» ФСРП при сохранении НБП – сохранении ситуации отсутствия верхних пределов застройки, точнее - их намеренного неустановления ⁸⁴				√	
4.6. Предопределённый логикой факт, состоящий в том, что задача возвращения в застроенные территории города ФСРП должна была решаться как на основе ранее реализованных законодательных новелл (см. строку 4.7), так и посредством специально подготовленных новелл, гарантирующих продолжение развёртывания НБП (см. строку 4.8)				√	
4.7. Факты в виде основных, ранее состоявшихся законодательных новелл и административных действий по закреплению и обеспечению функционирования НБП: 1) обеспечение существования номинального ГП без юридически значимых показателей верхних пределов застройки ⁸⁵ ; 2) обеспечение существования номинальных ПЗЗ, которые фактически не являются тем, чем они называются по причине прямых противоречий и ЗК РФ, и ГрК РФ ⁸⁶ ; 3) обеспечение разрыва связей между ГП и ПЗЗ – обеспечение существования несистемы в управлении; 4) обеспечение существования «неупакованного» города, поскольку перманентное состояние «неупакованности» позволяет внедряться в существующую застройку точечными объектами-вставками с непредсказуемой этажностью ⁸⁷				√	
4.8. Логика, предопределённая ранее состоявшимся выбором и устоявшейся практикой НБП, - логика построения нового эксклюзивного законодательства, призванного решить специальную задачу вхождения ФСРП в застроенную территорию жилого назначения:				√	

⁸¹ См. [1], вопрос 1.1.3; [3]; [7].

⁸² См. [7].

⁸³ См. [1], вопрос 1.1.3.

⁸⁴ См. [1], вопрос 1.1.3.

⁸⁵ См. [1], вопрос 2.3.2.

⁸⁶ См. [8].

⁸⁷ См. [2].

<p>4.8.1. Эксклюзивное законодательное обеспечение указанной задачи:</p> <p>1) не может опираться на систему, поскольку система отсутствует: она не выстраивалась на протяжении долгих лет и её необходимость постоянно отвергалась ради утверждения НБП;</p> <p>2) уже не может понуждать администрацию к выстраиванию системы, поскольку такое выстраивание – это время, а «время - деньги»: стройку нужно обеспечивать земельными участками непрерывно-постоянно, «здесь и сейчас - немедленно», поскольку остановка стройки – это экономический коллапс, допустить который невозможно;</p> <p>3) в силу 1 и 2 должно закреплять исключительно несистему – должно узаконивать НБП</p>				V	
<p>4.8.2. Вхождение ФСРП в застроенные территории жилого назначения – это рискованное предприятие. Риски тем меньше, чем больше прибыль превышает затраты. Превышение прибыли над затратами максимизируется тогда, когда снимаются, отсутствуют верхние пределы застройки, допускаемой к созданию на месте снесённой застройки. Поэтому в рассматриваемом случае наиболее пригодным способом решения поставленной задачи является несистема без пределов. Это значит, что НБП необходимо внедрять посредством законодательства.</p>				V	
<p>4.8.3. В условиях НБП порядок вхождения ФСРП в застроенные территории жилого назначения обречён быть некомплексным (см. строку 4.8.4), и очевидная некомплексность такого порядка в силу логики должна быть прикрыта, как бы компенсирована процедурами квазиправовыми, псевдоправовыми (см. строку 4.8.5)</p>				V	
<p>4.8.4. Положения логики, которая в условиях НБП предопределяет неустранимую некомплексность и, соответственно, деструктивность порядка вхождения ФСРП в застроенные территории жилого назначения:</p>				V	
<p>4.8.4.1. Отсутствие верхних пределов застройки – это:</p> <p>1) не только и не столько «технологическая» некомплексность, это некомплексность правовая – это отсутствие формализованных индикаторов справедливости («кому сколько положено по справедливости»);</p> <p>2) основание и залог неизбежности коррупционных проявлений;</p> <p>3) снятие ответственности с администрации по принципу «получится – хорошо, не получится – ну и ладно: всё равно отвечать не за что ...»</p>				V	
<p>4.8.4.2. Отсутствие верхних пределов застройки (закреплённых в виде правового режима – градостроительных регламентов в составе ПЗЗ) – это также:</p> <p>1) отсутствие возможности применять оптимальные (они же - максимальные) процедурные схемы преобразований застроенных территорий, когда все без исключения правообладатели недвижимости являются выгодоприобретателями от реализации проекта и все объекты недвижимости включены в проект преобразований на соответствующей территории;</p> <p>2) необходимость взамен указанной оптимальной-максимальной схемы придумать схему-замещение, основанную на изъявлении посредством голосования воли правообладателей квартир участвовать, либо не участвовать в соответствующей программе</p>				V	
<p>4.8.4.3. Неизбежная в условиях НБП схема, основанная на голосовании, – это понуждение к созданию ситуации «сыра с дырками» - это обречённость быть соответствующей программе заведомо некомплексной в технологическом и правовом отношениях – быть крайне рискованной в осуществлении. Для ситуативного снятия таких рисков (системное устранение рисков невозможно в условиях НБП) администрации должен быть предоставлен посредством эксклюзивного</p>				V	

законодательства «безграничный» набор псевдоправовых инструментов (см. 4.8.5)					
4.8.5. Процедуры эксклюзивного законодательства, которые призваны «облегчить жизнь» администрации и застройщикам, а также прикрыть, как бы компенсировать неустранимую некомплексность порядка вхождения ФСРП в застроенные территории жилого назначения:				√	
4.8.5.1. Согласно логике НБП администрация должна быть освобождена от ответственности за реализацию программы, поскольку «нет пределов – не может быть и ответственности». Эксклюзивный закон не может преодолеть эту логику, поэтому он её соблюдает				√	
4.8.5.2. В качестве правового инструмента преодоления некомплексности преобразований могут использоваться процедуры «комплексного развития территорий», допускающие принудительное изъятие недвижимости, включая жилую. Эксклюзивный закон допускает использование указанных процедур и создает ситуацию, когда наряду с добровольным изъявлением желаний собственников квартир, существует понуждение несогласных собственников к участию в программе путём изъятия квартир – в соответствующих случаях ⁸⁸ (...)				√	
4.8.5.3. Согласно логике НБП эксклюзивный закон должен использовать, а потому использует ситуацию перманентной «неупакованности» города, развёртывая её до максимального логического (псевдологического) завершения следующим образом: при реализации программы застройщики не обязаны приобретать права на земельные участки – могут осуществлять строительство при отсутствии таких прав и, соответственно, при отсутствии юридически значимых границ земельных участков, т.е. такие участки могут «залезать» на неоформленные ЗУ многоквартирных домов, собственники квартир в которых не изъявили желания участвовать в программе ⁸⁹				√	
4.9. Логика функционирования НБП понуждает к тому, чтобы несистема была развёрнута до предельного завершения в формально-юридическом отношении. Такое завершение предполагает наличие в законодательстве норм, оправдывающих-легализующих существование всех без исключения положений НБП. Ныне, к 2019 году такое завершение почти состоялось. Осталось только одно положение, которое согласно логике НБП должно быть упразднено – положение, исходно связанное с установлением верхних пределов застройки, положение, из которого развёртывается альтернативная логика формирования системы, положение, неразрывно связанное с существованием ГП. Поскольку главный приоритет для администрации – это существование НБП, то институт генеральных планов как источник возникновения альтернативной, враждебной для НБП логики создания системы (создания связей с ПЗЗ, иными документами) должен быть упразднён. По этой причине должна была возникнуть и возникла соответствующая законодательная инициатива по упразднению генеральных планов ⁹⁰ .					√

⁸⁸ См. [8].

⁸⁹ См. [8].

⁹⁰ См. [3].

ПРИЛОЖЕНИЯ

Перечень приложений

Приложение 1. О доказательных основаниях того, что необходимость программы реновации определяется прежде всего приоритетной необходимостью обеспечения фронта строительных работ ради прибыли застройщиков

Приложение 2. О будущем – о предопределениях, открываемых логической реконструкцией будущей морфологии-функциональности города, ставшего объектом управления со стороны несистемы без пределов

Приложение 3. О том, каким предопределено быть восприятию несистемы без пределов различными группами субъектов

Приложение 4. О перспективах законодательного обеспечения процесса распространения несистемы без пределов в качестве универсального способа воздействия на развитие российских городов

Приложение 1. О доказательных основаниях того, что необходимость программы реновации определяется прежде всего приоритетной необходимостью обеспечения фронта строительных работ ради прибыли застройщиков⁹¹

Указанные основания слагаются из следующих логикой предопределённых положений.

1. Если власть намерена посредством соответствующей программы содействовать тому, чтобы предотвратить грядущие несчастья, которые могут произойти в результате приближающегося к своему завершению процесса физической амортизации МКД, то такое содействие должно распространяться на все находящиеся в области риска обрушения МКД без исключения. В этом состоит моральный закон для власти: в случаях приближения опасности неприемлемым является произвольный, выборочный подход – позиция, согласно которой власть намерена спасать от грядущих обрушений одни МКД и отказываться от участия в спасении других МКД при том, что и те и другие в равной степени подвержены грядущей опасности.

Нельзя не обратить внимания на то, что программа реновации составлена не в соответствии с требованиями этого морального закона, который имеет несубъективный характер.

2. По объективным основаниям, в силу первого положения как неопровержимого морального закона в указанную программу должны быть включены все без исключения реально находящиеся в области риска МКД – как «согласные», так и «несогласные» МКД.

⁹¹ Данное приложение дополняет ответ на вопрос 7 в основном тексте.

При этом является очевидным то, что для власти не возникает необходимости применять универсальный, один и тот же подход к осуществлению содействия в отношении всех МКД, то есть допускается возможность дифференциации подходов к предотвращению разрушения МКД – допускается применять различные подходы при том условии, что все они в совокупности охватывают все без исключения МКД, в области риска находящиеся.

3. Возникает объективная необходимость посредством соответствующего анализа осмыслить факт нарушения указанного морального закона - тот факт, что в утверждённую программу реновации включены не все находящиеся в области риска МКД. Уже это обстоятельство свидетельствует о логической неустойчивости программы и, соответственно, о наличии проистекающих из этого следствий – о наличии ситуации, содержание которой должно быть домыслено до предельного логического и практического завершения. В этом состоит для несубъективного анализа очередная задача. Приступим к её решению.

4. Следует выполнить объективно необходимое – завершить ныне пока ещё не завершённую и не предъявленную публично логику подготовки, утверждения и реализации программы реновации. Такое завершение явит нам реальную ситуацию, которая будет разворачиваться без субъективного участия любого ответственного перед истиной аналитика – разворачиваться как бы сама собой, следующим образом.

4.1. С принятием программы реновации не остановится процесс ветшания конструкций панельных пятиэтажных МКД⁹² и инженерных коммуникаций (неразрывно связанных с конструкциями) в тех МКД, которые не были включены в программу по причине изъявления нежелания собственниками квартир. Если не выполнить соответствующих мероприятий, то этот процесс будет продолжаться и однажды «несогласные» МКД приблизятся к состоянию накануне начала неминуемого обрушения.

4.2. Грядущее обрушение «несогласных» МКД нельзя допустить, необходимо предотвратить. Спрашивается, в случае с «несогласными» МКД какие субъекты должны будут предотвращать грядущее обрушение? Очевидно, что в рассматриваемых обстоятельствах это должны быть сами собственники квартир. Их действия обречены выполняться без прямого содействия власти, что, как будто, должно быть логичным: власть ранее уже предлагала этим собственникам содействие, но те отказались от участия в программе, а принятая программа не предусматривает охват всех без исключения МКД, находящихся в области риска обрушения.

4.3. В силу положения 4.2 собственники квартир в «несогласных» МКД в целях недопущения худшего – обрушения 5-этажных панельных МКД – по прошествии некоторого времени обречены будут действовать самостоятельно, используя собственные и, или привлечённые финансовые ресурсы. Для таких действий гипотетически имеются только три варианта: 1) первый вариант - снос МКД и строительство на его месте нового МКД, значительно более высокого - выше 8-9 этажей, 15-20 этажей, а может быть и

⁹² Именно на такие МКД направлена в первую очередь рассматриваемая программа.

более⁹³; 2) второй вариант - реконструкция МКД с его сохранением и надстройкой до 8, 9 этажей⁹⁴; 3) третий гипотетический (нереальный) вариант - капитальный ремонт МКД как сохранение в прежних габаритах 5-этажного панельного МКД с заменой, усилением несущих конструкций и неразрывно с ними связанных инженерных коммуникаций⁹⁵.

4.4. Далее необходимо проследить логику реализации указанных вариантов в условиях функционирования НБП. В порядке упреждения предстоящего анализа следует указать на его главный несубъективный вывод: по прошествии некоторого времени, потраченного на реализацию программы реновации в условиях НБП, ни один из трёх указанных вариантов почти невозможно будет выполнить – невозможно будет предотвратить ветшание «несогласных» МКД, однажды неминуемо приводящее к их обрушению. Причины такого негативного исхода раскрываются далее.

4.5. Причина первая предопределённой неуспешности спасения от обрушения «несогласных» МКД в условиях функционирования НБП – это универсальная ситуация в отношении каждого из трёх вариантов. Дело в том, что действия по реализации каждого из указанных вариантов требуют разрешения на строительство, для которого в свою очередь требуется наличие права общей долевой собственности на земельный участок МКД, а такое наличие может быть обеспечено только на основании соответствующего решения органа власти - решения об утверждении проекта межевания территории, посредством которого должны быть определены границы земельного участка МКД. Дальше возникает развилка из возможных случаев, все их мы обязаны рассмотреть, – развилка из четырёх возможных результатов как ответов органа власти на обращение собственников квартир в «несогласном» МКД на образование земельного участка МКД⁹⁶:

1) развилка первая – затягивание принятия решения в неопределённо далёкое будущее. Действующее законодательство не препятствует такому затягиванию, поскольку не понуждает власть в пределах некоторого разумного, ограниченного срока заблаговременно завершить межевание кварталов, микрорайонов для образования ЗУ МКД, а также выполнить действия по образованию ЗУ МКД по обращению собственников квартир;

2) развилка вторая – принятие решения после продолжительного затягивания. Здесь возникает вопрос о приемлемых, неприемлемых размерах ЗУ МКД. Действующее федеральное законодательство с некоторого времени отказалось от регулирования этого

⁹³ Это тот вариант, который применяется в отношении «согласных» МКД, собственники квартир в которых изъявили желание участвовать в программе.

⁹⁴ Второй вариант не применяется в утверждённой программе реновации.

⁹⁵ См. сноску 54 в основном тексте. Третий вариант здесь упомянут для полноты методики рассмотрения. На самом деле третий вариант является исключительно гипотетическим, которому не суждено быть реализованным на практике по причинам техническим прежде всего.

⁹⁶ Рассмотренные ниже развилки предопределены функционированием НБП, одним из главных столпов которой является идеология сохранения «неупакованного» города – идеология, обеспечивающая перманентное право администрации принимать произвольные, неформализованные решения о точечном вторжении объектов на застроенную территорию, а чтобы такие вторжения осуществлять на постоянной основе необходимо предотвращать действия по созданию города, «упакованного» нормальными по размерам земельными участками. См. об этом [1], вопрос 4.1.1.

вопроса, поэтому ныне для власти отсутствуют формальные препятствия для того, чтобы определять ЗУ МКД в минимальных размерах, вплоть до выделения по контуру МКД, т.е. в размерах меньше минимальных как для нормальной эксплуатации, так и для строительных действий⁹⁷;

3) развилка третья – относительно быстрое принятие решения, состоящее, однако, в том, что ЗУ МКД определяется в размерах меньше минимально необходимых как для производства строительных, реконструктивных, ремонтных работ, так и для нормальной эксплуатации обновлённого здания – в случае, если такое обновление состоится;

4) развилка четвёртая – относительно быстрое, несвойственное для функционирования НБП принятие решения с определением ЗУ МКД в границах, приемлемых для выполнения намеченных строительных работ⁹⁸.

4.6. Причина вторая предопределённой неуспешности спасения от обрушения «несогласных» МКД в условиях функционирования НБП – это ситуация в отношении двух первых вариантов (строительство нового многоэтажного здания на месте снесённого и реконструкция старого здания с его надстройкой). Эти варианты предопределены как намерениями технологическими, так и экономическими – как намерением не допустить разрушения объекта, так и намерением не понести убытки, действовать не бесполезно в условиях, когда «игра стоит свеч», когда ценность получаемого в итоге результата заведомо превышает размер затрат, оправдывает целесообразность затрат. Этого можно достичь только путём наращивания объёма, этажности МКД. Оказывается, что даже при наличии реализованной возможности приобретения права на ЗУ МКД (почти неизбежно – в физически урезанном виде, см. пункт 4.5) и, соответственно, при наличии формальной возможности получения разрешения на строительство, такие намерения почти наверняка обречены остаться нереализованными, поскольку существует цепочка иных причин, связанных следующей последовательностью:

1) чтобы получить разрешение на строительство, реконструкцию вместо пятиэтажного панельного МКД нового многоэтажного здания с большей этажностью надо первоначально получить градостроительный план земельного участка (ГПЗУ), где содержалась бы выписка из ПЗЗ в виде градостроительного регламента, включающего помимо прочего указания о праве строить, реконструировать существующее здание ради увеличения его параметров, в том числе в отношении этажности;

2) в условиях функционирования НБП отсутствует такой градостроительный регламент в составе местных ПЗЗ⁹⁹, а вероятность его внесения в ПЗЗ близка к нулю, поскольку:

а) вокруг «несогласного» МКД уже построены в соответствии с программой новые высотные МКД на месте некогда снесённых «согласных» МКД;

⁹⁷ См. [1], вопрос 3.2.2.

⁹⁸ Ситуация маловероятная для НБП, особенно в части размера ЗУ, поскольку безусловный приоритет в распределении площадей ЗУ будет отдаваться ЗУ, предназначенным для строительства многоэтажных МКД на месте снесённых МКД.

⁹⁹ См. [1], вопрос 1.1.4.

б) новые высотные МКД построены согласно градостроительному регламенту, внесённому в ПЗЗ с учётом проекта планировки территории – проекта уже ранее предусмотревшего сохранение «несогласных» МКД в прежнем виде – на уровне пяти этажей;

в) внесение через посредство нового проекта планировки изменений в ПЗЗ в части допущения строительства, реконструкции на месте «несогласного» МКД ещё одного нового высотного МКД будет означать:

- ущемление прав граждан, вселившихся в новые многоэтажные МКД, возведённые в рамках программы реновации;

- дискредитацию позиции власти в отношении соблюдения документов по реализации ею же самой утверждённой программы.

Таким образом, реализация вариантов 2 и 3 (новое строительство на месте снесённого МКД и реконструкция существующего МКД) в рассматриваемых условиях функционирования НБП является практически невозможной. То есть, этим вариантам суждено оставаться гипотетическими. Остаётся проверить, может ли стать реальным последний, третий вариант – капитальный ремонт МКД.

4.7. Причина третья предопределённой неуспешности спасения от разрушения «несогласных» МКД в условиях функционирования НБП – это ситуация в отношении последнего третьего варианта, а также в отношении двух первых вариантов, которые, как было установлено выше, все почти неизбежно сводятся к третьему варианту капитального ремонта МКД. В отношении третьего варианта также действует постулат, выше сформулированный, но здесь являемый в несколько модифицированном виде: ценность результата капитального ремонта панельного МКД (его модернизации в существующих габаритах – без увеличения, наращивания объёма, этажей) почти всегда обречена быть существенно ниже величины затрат на создание качественного результата. То есть, с экономической и потребительской точек зрения «такая игра не стоит свеч», поскольку заведомо сулит только убытки (разумнее снести существующее и построить новое, чем восстанавливать ветхое существующее). Практика ещё не явила нам примеров рентабельности таких проектов капитального ремонта с сохранением панельных пятиэтажек в их внешних габаритах¹⁰⁰. Для чистоты проводимого нами мыслительного эксперимента рассмотрим как возможность все допустимые ситуации в рамках третьего варианта (капитальный ремонт МКД) и оценим их реальные следствия:

1) ситуация первая – предполагается, что в ближайшем будущем появляется некая инновационная технология, позволяющая укреплять конструкции панельных пятиэтажных МКД и связанные с ними внутридомовые инженерные коммуникации, не выходя (или почти не выходя) за внешние габариты МКД. Причём эта инновационная технология оказывается относительно дешёвой;

¹⁰⁰ Имеются иные примеры: реконструкция (не капитальный ремонт - !) пятиэтажных МКД с наращиванием до 7, 8, 9 этажей.

2) ситуация вторая – ситуация, аналогичная первой, но с той разницей, что инновационная технология оказывается достаточно дорогой;

3) ситуация третья - предполагается, что в ближайшем будущем не появляется инновационная технология (ни в дешёвом, ни в дорогом виде), которая позволяла бы выполнять третий вариант – не появляется, прежде всего по той причине, что «игра не стоит свеч».

4.7.1. Ситуация первая для третьего варианта - появление дешёвой инновационной технологии. Эта гипотетическая ситуация могла бы в условиях НБП стать «спасительной» как для собственников квартир «несогласных» МКД (позволяет им почти самостоятельно предотвращать разрушение принадлежащей им недвижимости), так и для власти (позволяет ей «спасать лицо» перед избирателями – см. ниже).

4.7.2. Ситуация вторая для третьего варианта - появление инновационной технологии, но дорогой. Эта гипотетическая ситуация сводится к третьей ситуации, поскольку дороговизна гипотетической инновационной технологии «обнуляет» возможности собственников квартир самостоятельно спасти принадлежащую им недвижимость от неминуемого разрушения.

4.7.3. Ситуация третья для третьего варианта – не появляется инновационная технология (также и по причине того, что «игра не стоит свеч»). В отличие от двух других гипотетических ситуаций эта третья ситуация является наиболее реальной – той ситуацией, которой суждено состояться с наибольшей вероятностью, почти неотвратимо. Напомним главные характеристики этой ситуации:

- без усиления конструкций пятиэтажные панельные МКД по прошествии некоторого периода времени обречены разрушиться – стать непригодными для проживания;

- усиление конструкций можно было бы совершить только двумя способами: 1) либо посредством реконструкции с наращиванием этажей, 2) либо путём сноса и строительства на месте снесённого объекта нового многоэтажного МКД. Третий гипотетический способ - капитальный ремонт в границах внешних габаритов существующих зданий - невозможен технически;

- поскольку в условиях НБП, предопределивших особенности программы реновации, собственникам квартир в «несогласных» МКД почти невозможно применить ни одного способа спасения их МКД от разрушения, то такие «несогласные» МКД обречены к некоторому предельному сроку неминуемо превращаться в аварийные МКД, подлежащие сносу.

Правила несубъективного анализа заставляют нас продолжить и рассмотреть все случаи развёртывания событий после того, как «несогласные» МКД неотвратимым образом станут аварийными, а также рассмотреть ещё один гипотетический случай предупреждения наступления такого состояния. Обнаруживается, что имеется три вида указанных случаев. Условно назовём их так: 1) коммерческие случаи, 2) смешанные случаи (коммерческие-социальные), 3) упреждающие случаи.

4.7.3.1. Коммерческие случаи в силу логики будут развёртываться следующим образом: а) неотвратимое объявление «несогласного» МКД аварийным; б) в соответствии с законодательством предоставление собственникам квартир формального права привести принадлежащее им недвижимое имущество в пригодное состояние в пределах разумного срока; в) по причине почти полного отсутствия возможности выполнить требование «б» аварийное недвижимое имущество подлежит принудительному изъятию с компенсацией собственникам прежних квартир; г) освобождённое от прежних собственников амортизированное недвижимое имущество переходит в собственность местной власти, которая может им распорядиться по своему усмотрению, в том числе обеспечить реконструкцию аварийного объекта с наращиванием дополнительных этажей, либо снести аварийный объект и предоставить право третьему лицу – застройщику - построить на освободившемся месте новое высотное здание, то есть, выполнить те действия, которые фактически запрещалось выполнять прежним собственникам квартир в «несогласных» МКД.

Коммерческий характер такого рода случаев определяется тем, что ради будущего более прибыльного использования земли она принудительно освобождается от прежних «нерадивых» собственников недвижимости (которые стали таковыми фактически по принуждению) и пускается в новый цикл оборота с выгодами для администрации и застройщиков, получающих дополнительную порцию ФСРП на застроенных территориях. Можно говорить о том, что указанным способом программа реновации на определённом этапе может получить дополнительный импульс - второе дыхание за счёт проигравших собственников квартир в «несогласных» МКД.

4.7.3.2. Смешанные случаи (коммерческие-социальные) неизбежно возникнут как реакция на одиозные проявления коммерческих случаев, когда собственники квартир в «несогласных» МКД первоначально фактически лишаются права противодействовать разрушению принадлежащей им недвижимости, а затем вынуждены освободить место своего проживания для иных пришедших со стороны субъектов - застройщиков, которым уже будет разрешено делать то, что было запрещено делать прежним собственникам квартир в «несогласных» МКД. Смешанный характер данного вида случаев будет определяться тем, что в дополнение к чисто коммерческой - «несентиментальной» - компоненте будет добавлена, так называемая, социальная – «сентиментальная» - компонента: вместо компенсируемого исключительно деньгами лишения собственников квартир в «несогласных» МКД права на прежнее место проживания, или наряду с указанной компенсацией возникает как бы социальное предложение таким собственникам переселиться в новые МКД на периферии – своего рода возмещение за освобождение места для внедрения новой порции ФСРП на застроенную территорию, возмещение со стороны власти, выполняемое с привлечением некоторой доли бюджетных средств.

Под давлением неумолимой логики развёртывания рассматриваемых процессов неизбежно и «почти неожиданно» для операторов НБП возникнет рассмотренная выше линия действий. Это будет означать: 1) с опозданием пришедшее осознание необходимости формального включения в программу реновации данного направления - «задним числом»; 2) фактическое признание исходной логической неполноты, некомплексности этой программы; 3) подтверждение объективного закона морального и

технологического характера, являющего себя в самом начале несубъективного анализа, - закона, согласно которому власть, принимающая и реализующая соответствующую программу, обязана включать в неё все без исключения МКД, находящиеся в области риска обрушения (см. выше пункт 1).

4.7.3.3. Упреждающие случаи – это те случаи, которые также, как и первые два случая должны возникнуть в силу логики, но особым образом. Очевидно, что грамотное в методическом отношении, ориентированное на соблюдение справедливости составление программы должно учитывать все ситуации, включая первые два случая. Такой учёт должен воплотиться в некотором упреждающем решении. При его осмыслении обнаруживается развилка – необходимость выбора: либо некардинальное решение, либо кардинальное решение.

Некардинальное решение – это учёт двух первых случаев, это инкорпорирование в программу первоначально от неё необдуманно отторгнутых «несогласных» МКД, а такое инкорпорирование – это понуждение к приятию системы, это отказ от идеологии и практики НБП, это то, что авторы программы принять не могут, они обязаны отвергнуть такое некардинальное для них решение (но кардинальное по его объективной, системной сути), искать и найти иное, кардинальное для них решение.

Кардинальное решение для операторов НБП – это одновременное наличие двух тесно связанных друг с другом позиций, принимаемых по умолчанию, без явного публичного предъявления, но используемых ситуативно – в зависимости от текущих, в том числе непредвиденных обстоятельств и возможных конфликтов.

Первая позиция состоит в том, чтобы не настаивать на необходимости быть программе целостной – закрыть глаза на неизбежные следствия в виде двух первых случаев, позиция, состоящая в том, чтобы решать неизбежные проблемы не с упреждением, не системно, но «потом, по мере их поступления» - так, как потребует логика, описанная в пунктах 4.7.3.1 и 4.7.3.2, поскольку в рассматриваемых случаях другого не дано, кроме второй кардинально позиции.

Вторая кардинальная позиция должна неизбежным образом возникнуть в результате упреждающего решения следующей задачи: как сделать так, чтобы не допустить возникновения случаев первого и второго, которые опасны дискредитацией авторов программы перед горожанами? У такой задачи есть решение, и состоит оно в следующем. Надо сделать так, чтобы при необходимости вместе с «согласными» МКД также были бы подвёрстаны в программу и «несогласные» МКД, а чтобы такое могло быть осуществлено, надо посредством эксклюзивного закона допустить принудительное изъятие «несогласных» МКД в целях комплексного развития территории, каковым должны признаваться действия по реновации. Поскольку в логике НБП и ею порождаемой специфической логике программы реновации указанная псевдоправовая возможность необходима, то именно она и должна быть обеспечена, что и было сделано¹⁰¹. Только один недостаток может омрачить удовольствие авторов программы от восприятия элегантности

¹⁰¹ Действия в рамках программы реновации могут быть признаны действиями в рамках института «комплексного развития территории» (КРТ) – института, применение которого сопряжено с возможностью изъятия недвижимости, включая жилую недвижимость. См. [1], вопрос 4.3.3.

принятого решения: его сомнительность со стороны морали. Действительно, первоначально было как бы дозволено горожанам изъявить их желание относительно участия, неучасти в программе, но затем специально принят такой способ, когда независимо от их желаний горожане могут понуждаться к участию в программе, включая собственников квартир в «несогласных» МКД. Однако, этот недостаток, как и многое другое в период функционирования НБП обречён быть невоспринятым гражданами – невоспринятым вплоть до того, когда будут производиться соответствующие действия по принуждению несогласных к соблюдению требований специально созданного эксклюзивного закона.

5. После того, когда все возможные ситуации и их следствия без изъятия разобраны, следует подвести итоги – предъявить главные выводы относительно программы реновации, порождённой в рамках НБП – подготовленной согласно принципам несистемы точно-административного градостроительства.

5.1. Прежде всего, необходимо однозначным образом зафиксировать соответствующими доказательствами приобретённый ответ на поставленный в начале данного раздела вопрос, а именно то, что, несмотря на публичные декларации, не является забота местной власти о превентивном недопущении разрушения физически изношенных многоквартирных домов оправданием необходимости программы их реновации, но главной заботой власти, реализуемой такой программой, является иная необходимость - приоритетная необходимость обеспечения на застроенных территориях фронта строительных работ ради прибыли застройщиков. Это потому так, что если была бы противоположная ситуация (то есть, если бы была проявлена реальная забота о превентивном недопущении физического разрушения МКД), то:

- «несогласные» МКД также как и «согласные» МКД включались бы в программу реновации. Если бы такого включения не происходило, то «несогласным» МКД давалась бы правовая и, соответственно, экономическая возможность самостоятельно выполнять действия по недопущению разрушения «несогласных» МКД;

- не возникало бы с неотвратимой неизбежностью такая ситуация, когда фактически все «несогласные» МКД с течением времени подпадали бы под необходимость освободить занимаемые ими места для действий будущих застройщиков по созданию новых объектов, в том числе новых высотных МКД на месте физически упразднённых «несогласных» МКД.

5.2. Программа реновации не является комплексной, но зато исключительно удобной для режима существования и функционирования местной администрации в рамках НБП.

Некомплексность, то есть, нецелостность, а значит и ущербность рассматриваемой программы предопределена несоблюдением в ней базового закона морального и технологического характера, согласно которому власть, декларирующая необходимость недопущения разрушения физически амортизированных МКД, обязана (по моральным, формально-правовым и технологическим соображениям) включать в программу и предусматривать мероприятия программы в отношении не только избранных МКД, но и всех иных МКД без изъятия, включая «несогласные» МКД.

Удобство программы для режима существования и функционирования местной администрации определяется следующими главными обстоятельствами, которые надёжно обеспечены НБП, а именно: 1) отсутствием и гарантированным эксклюзивным законодательством нежеланием устанавливать верхние пределы застройки, планируемой к созданию на месте сносимых МКД; 2) как бы естественным отсутствием ответственности администрации за соблюдение неких верхних пределов застройки по причине отсутствия оных; 3) в силу предшествующих положений отсутствием ответственности администрации за соблюдение юридически значимых сроков реализации программы по причине как бы закономерного отсутствия оных.

Совокупность указанных обстоятельств создает уникальные, в своём роде неведомые для международной практики, условия существования и функционирования местной администрации, решившейся на декларации намерений о реализации некой программы, которая фактически таковой не является, но является псевдопрограммой – классическим симулякром, достойным для изучения данного феномена в академических и прикладных исследованиях.

5.3. Два первых вывода заставляют продолжить и завершить логику анализа - понуждают задать вопрос и ответить на него: если программа реновации, порождённая в рамках НБП, не предоставляет рационального и справедливого ответа на вопрос о недопущении разрушения физически устаревших МКД, то может ли, и если «да», то как должна решаться эта задача в рамках системы пределов (СП) – при системе зонально-правового градорегулирования? Для субъектов, причастных к осмыслению теоретических, методических и практических вопросов градорегулирования, этот вопрос не может быть абсолютно новым и неожиданным, поскольку на него существует и сформулирован ответ в виде соответствующих принципов организации подлинной системы градорегулирования¹⁰².

Завершая данный анализ необходимо признать явленную нам посредством соответствующих доказательств объективную необходимость перехода от инерции развёртывания НБП к отказу от её практики и к осознанию необходимости выстраивания подлинной системы градорегулирования, не приемлющей имитаций и псевдорешений - симулякров.

Приложение 2. О будущем – о предопределениях, открываемых логической реконструкцией будущей морфологии-функциональности города, ставшего объектом управления со стороны несистемы без пределов

Изучение порядка регулирования не может обойтись без исследования вопроса о том, влияет ли тот или иной порядок на морфологию города – на особенности его устройства. На пути такого исследования нас ждут развилки.

Во-первых, приходится различать объективную сторону вопроса от субъективной. Дело в том, что относительно не трудно установить наличие объективных фактов,

¹⁰² См., например, [1], вопрос 4.3.2.

свидетельствующих об указанном влиянии и особенностях его проявления в будущем. Это предстоит нам сделать в данном разделе.

Во-вторых, наличие указанных объективных фактов совсем не означает то, что они вообще будут как-то восприниматься горожанами и профессионалами. Если же обнаружится указанное невосприятие, то оно будет иметь вполне определённые следствия, а именно такие: 1) администрация фактически получает от горожан и профессионалов карт-бланш на применение любого порядке-беспорядка регулирования, поскольку его любой результат становится независимым от любого порядка-беспорядка, то есть является в равной степени приемлемым по причине фактического безразличия горожан и профессионалов к результату управления – к морфологии города; 2) изучение порядка градорегулирования в практическом отношении становится бессмысленным, то есть перед нами возникает ещё один парадокс, который надо будет рассмотреть в своё время.

Приступим к изучению объективной стороны вопроса. Выскажем вводные замечания. Во-первых, в данном тексте мы ограничимся только изучением влияния несистемы без пределов на морфологию города. Во-вторых, под морфологией города мы будем понимать неразрывную связь визуального и функционального – связь формы и функции¹⁰³. В-третьих, объективное в отношении морфологии города – это то, чему предопределено быть сейчас и возникнуть в будущем в результате применения НБП, независимо от субъективных представлений-суждений-представлений операторов несистемы, а также реципиентов её результатов, включая профессионалов от архитектуры-градостроительства. Иными словами, надлежит определить не нечто неясное-туманное-неопределённое - не то, что может, или не может быть, но то, чему уже неотвратимо предопределено быть, - что обязательно произойдет в недалёком будущем как нечто инвариантное-неустранимое под принудительным давлением НБП.

Обнаруживается, что общим результирующим знаменателем воздействия НБП на морфологию города является хаотизация застройки. Этот процесс являет себя в виде трёх основных особенностей, трёх взаимосвязанных проявлений – в виде трёх «э»: 1) энтропия (хаотизация); 2) эксклюзивность (оправдание энтропии-хаотизации); 3) экспансия (распространение эксклюзивного-энтропийного-хаотичного). Рассмотрим эти проявления.

Особенность № 1 – энтропия-хаотизация застройки в масштабах всего города: несистема принуждает к созданию всё более единообразной застройки на районном, межрайонном уровне, слагаемой из всё более пёстрой-разношёрстной застройки на квартальном-микрорайонном уровне – несистема принуждает к созданию «вывернутой наизнанку» морфологии города.

Условия, принуждающие к развёртыванию энтропии-хаотизации застройки: 1) целенаправленная защита «неупакованности» города от посягательств на её упразднение посредством отрицания рационально организованного процесса межевания ранее застроенных МКД территорий; 2) целенаправленная защита правовой неопределённости

¹⁰³ Речь пойдёт не только о визуально воспринимаемом, но и об ином, в частности, о функциональности, поскольку существует взаимоопределение, когда форма (визуальное) предопределяет функцию, а функция (то, что не всегда визуально) предопределяет форму.

путём неустановления градостроительных регламентов в составе ПЗЗ – путём принятия псевдоправил (ПЗЗ), противоречащих смыслу градостроительного зонирования и нормам федеральных законов.

Способы действий согласно неосознанному принуждению к развёртыванию энтропии-хаотизации застройки – намеренное создание для застройщиков псевдоправовой возможности: 1) проектировать и строить МКД без образования ЗУ и без приобретения прав на ЗУ; 2) определять максимальные объёмы застройки (включая её этажность) минуя формализованные процедуры градостроительного зонирования – посредством индивидуальных административных решений, принимаемых с позиции следования эгоистическим интересам самих застройщиков.

Результаты действий согласно неосознанному принуждению к развёртыванию энтропии-хаотизации застройки:

1) на локальном уровне кварталов, микрорайонов – возрастание степени пестроты-разношёрстности застройки, характеризуемой неконтекстуальностью, взаимной несочетаемостью, разномасштабностью, разновысотностью объектов;

2) на районном, межрайонном уровне – возрастание неразличимости застройки, представленной одинаково пестрой-разношёрстной застройкой на более низком квартальном уровне;

3) сложение процессов на локальном и межрайонном уровнях в единый процесс последовательного уменьшения степени разнообразия застройки – движение в сторону энтропии-хаотизации застройки;

4) утверждение морфологии города, вывернутой наизнанку в сравнении с морфологией классического европейского города, последовательный поворот развития города в сторону морфологии города южноазиатского типа.

Особенность № 2 – эксклюзивность как мнимое оправдание-преодоление энтропии-хаотизации застройки её подавлением новой высотной-многофункциональной-точечной-площадочной застройкой: несистема принуждает к противодействию ей же самой созданной энтропии-хаотизации застройки в масштабах города, в том числе путём форсированного создания эксклюзивных высотных комплексов многофункционального назначения – офисного-торгового-развлекательного-жилищного-транспортного-транзитного.

Условия, принуждающие к развёртыванию эксклюзивной застройки точечной-площадочной, высотной, многофункциональной: 1) условие, явленное в виде требования не допустить транспортного коллапса посредством форсированного-догоняющего строительства магистральных транспортных каналов при том, что фактически утрачена возможность развивать квартальную УДС; 2) псевдоправовое обеспечение такой ситуации, когда форсированное-догоняющее строительство магистральных транспортных каналов как бы не нуждается в предваряющей проработанности соответствующих вопросов в ГП – фактически упразднённом; 3) заблаговременное законодательное обеспечение возможности изъятия любой недвижимости, включая МКД, для

строительства ТПУ в том числе с привлечением частных инвесторов, заинтересованных в максимальном наращивании объёмов строительства, не относящегося непосредственно к транспортному обслуживанию, - заинтересованных в упразднении верхних пределов такой застройки, включая её этажность.

Способы действий согласно принуждению к развёртыванию эксклюзивной застройки точечной-площадочной, высотной, многофункциональной: применяются только проекты планировки территории для проработки соответствующих решений при отсутствии юридически значимых решений на уровне предшествующих документов градостроительного проектирования – практически упразднённых ГП и ПЗЗ. Наличие для локальных решений рисков, связанных с отсутствием, недостаточностью комплексного учёта требований со стороны общегородского контекста.

Результаты действий согласно принуждению к развёртыванию эксклюзивной застройки точечной-площадочной, высотной, многофункциональной: 1) стимулирование процесса, который может быть назван «апартаментацией» застройки многофункциональных высотных комплексов – ТПУ; 2) возникновение трендов в сторону деформации традиционного образа жизни горожан по причинам: а) высокой вероятности развёртывания конфликтов между интересами жителей многоквартирной застройки и «апартаментированной» застройки в части возможности изъятия МКД для строительства ТПУ (и апартаментов в составе ТПУ), отсутствия должной обеспеченности застройки инфраструктурой детского воспитания, образования; б) стимулирования процессов «выдавливания» такой инфраструктуры на периферию города – процессов «интернанизации» детских садов, школ.

Особенность № 3 – экспансия энтропийной-эксклюзивной застройки: несистема без пределов принуждает к административному поглощению-упразднению прилегающих юрисдикций под лозунгом необходимости «агломерирования».

Условия, принуждающие к экспансии энтропийной-эксклюзивной застройки: 1) несистема без пределов не может существовать без форсированного-догоняющего строительства магистральных транспортных каналов; 2) такое строительство требует регионального масштаба, оно не может происходить рациональным образом без координации параметров различных видов строительства и синхронизации действий, выполняемых администрациями центральной и сопряжённой юрисдикций; 3) такую координацию-синхронизацию невозможно осуществить рациональным образом без установления верхних пределов застройки в целом, а также распределённой по различным частям региона; 4) установление таких пределов будет означать отказ от несистемы без пределов и возвращение к системе пределов – отказ, который операторы несистемы принять не могут; 5) поскольку форсированное-догоняющее строительство магистральных транспортных каналов всё же не может не осуществляться, то должен быть изыскан способ, не предполагающий необходимости выполнять координацию-синхронизацию действий различных субъектов власти.

Способы действий согласно принуждению к экспансии энтропийной-эксклюзивной застройки. Сами условия существования НПП определяют способ решения указанного выше вопроса. Это должен быть силовой способ поглощения центральной

юрисдикцией сопряжённых с нею юрисдикций – образование из нескольких юрисдикций одной большой юрисдикции под знаком создания единой агломерации¹⁰⁴.

Результаты действий согласно принуждению к экспансии энтропийной-эксклюзивной застройки. НБП должна распространяться в географическом отношении, а вместе с ней и соответствующая морфология урбанизированных территорий – должна распространяться застройка энтропийная-выровненная, однотипная в её пестротестрастрёпанности, перемежаемая для разнообразия единичными вкраплениями особо высотной точечной застройки эксклюзивного характера.

Таким образом, почти по объективным основаниям, неизбежно НБП как бы по умолчанию обречена формировать через своих операторов морфологию застройки по типу не европейских, но южноазиатских городов.

Приложение 3. О том, каким предопределено быть восприятию несистемы без пределов различными группами субъектов

Распространено такое мнение: неважно, **как** что-то делается, важно, чтобы что-то хотя бы как-то делалось, и чтобы результаты не были неприемлемо плохими. Здесь мы не будем отвлекаться на изучение неочевидного ответа на вопрос о связи между «как» и «что». Зафиксируем лишь то, что в отечественном градорегулировании указанное мнение, фактически по умолчанию, не явно, стало если не доминирующим, то преобладающим. Это значит, что для абсолютного большинства субъектов не имеет значения тот факт, что несистема без пределов парадоксальна и нерациональна сама по себе. Значительно более важным является результат, а к результату, как правило, серьёзные претензии почти не предъявляются, особенно когда результат представлен количеством – объёмами застройки. То есть, НБП со стороны реципиентов её результатов фактически получает карт-бланш на дальнейшее развёртывание без того, чтобы возникли сколь-нибудь значимые сомнения в правильности практикуемой несистемы.

Здесь можно было бы завершить наше исследование, поскольку бессмысленно и непродуктивно изучать процесс, если приемлемым является любой результат, который как бы не зависит от устройства процесса. Однако, для полноты «научной картины мира» обозначим логику формирования позиций разных групп субъектов – операторов и реципиентов результатов НБП.

Для начала отметим позицию гипотетического, ныне почти отсутствующего субъекта – такой администрации, которая имела бы системный взгляд (направленный насквозь через сеюминутные обстоятельства) в ближнюю и дальнюю перспективу на обеспечение устойчивого-сбалансированного развития города. По очевидным причинам, которые уже были представлены, эта позиция неизбежным образом должна основываться на системе пределов и отрицать несистему без пределов. Нынешнее почти полное отсутствие указанного вида субъектов также просто объясняется: система требует

¹⁰⁴ Здесь следует указать на аналогию с ранее состоявшимся расширением административных границ города.

понимания и времени на её выстраивание, но многие годы уже были упущены, между тем экономику строительства необходимо каждую минуту поддерживать-подстёгивать, не ставя ей вообще никаких пределов со стороны морфологии города, а этому императивному требованию в сложившихся-созданных условиях-обстоятельствах лучше всего отвечает именно НБП. Поэтому ныне указанного гипотетического субъекта, системно воспринимающего город, должен замещать принципиально другой реальный субъект – администрация, исповедующая необходимость утверждения НБП – несистемы точно-административного градостроительства.

Позиция нынешней администрации в отношении несистемы без пределов. Эта позиция также была объяснена с должной обстоятельностью. Следует лишь добавить, что на определённом этапе развёртывания несистемы неизбежно должно возникнуть желание избавиться от её двойственности-противоречивости путём однозначного обращения через эксклюзивное законодательство нерациональных положений в как бы рациональные, формально легитимные положения¹⁰⁵.

Позиция строителей в отношении несистемы без пределов. Прямыми выгодоприобретателями от функционирования НБП предопределено было стать определённой группе строителей согласно следующей понуждающей логике, творящей и направляющей реальные процессы практики:

- строители¹⁰⁶, обычно, не обременены побочными соображениями, которые отвлекали бы их от главного – от намерения построить объекты с максимальными объёмами и, соответственно, получить максимальную прибыль;

- главные намерения строителей (выжать максимум объёма застройки с минимума имеющейся земли) наилучшим образом можно обеспечить только при наличии несистемы без пределов;

- осуществление главного намерения строителей в условиях НБП должно происходить никак иначе, как только посредством неформализованных контактов с администрацией, неизбежными-неотвратимыми следствиями чего должны быть: а) формирование альянсов «администрация-строители»; б) монополизация строительной отрасли в городе (как результат допущения к неформализованному общению-взаимодействию с администрацией не всех, но ограниченного числа строительных фирм); в) как бы само собой возникновение проявлений коррупции; г) удорожание строительной продукции; д) возрастание активности альянса «администрация – строители-монополисты» в части обеспечения законодательной страховки – юридической легализации НБП, выгодной обоим сторонам неформального альянса.

Позиция горожан в отношении несистемы без пределов. Эта позиция также заведомо предопределена рядом обстоятельств и в результирующем виде ныне должна быть определена как фактический отказ от отстаивания горожанами своих имущественных прав посредством законодательства о градорегулировании и документов

¹⁰⁵ См. строку 4.9 в таблице 2.

¹⁰⁶ Имеются в виду застройщики, получившие права на ЗУ, чтобы на них строить объекты.

градостроительного проектирования – главным образом ГП и ПЗЗ. Среди указанных обстоятельств, в частности, должны быть названы:

- низкий уровень правовой образованности, который фактически закрепляется культивируется администрацией ради охраны НБП от посягательств на неё со стороны подлинного права, элементарные основы которого были бы доведены до сведения и понимания горожан;

- безразличие к документам градостроительного проектирования, в том числе по причине незнания того, как их положения будут воздействовать на имущественные права и интересы горожан, а также безразличия к той морфологии-функциональности города, которая возникнет в результате воздействия на него НБП – фактическое принятие любых результатов, а значит, молчаливое согласие с любыми действиями администрации – с любой её градостроительной политикой;

- бесполезность предъявления горожанами время от времени возникающих недовольств действиями администрации по причине того, что «поезд давно ушёл» - давно и заранее почти все возможные будущие действия администрации обеспечены специальным законодательством, точнее псевдозаконодательством, на которое граждане, обычно, не обращают должного внимания;

- отсутствие должной помощи горожанам в отстаивании их прав – помощи со стороны профессионалов, которые, как показывает практика, часто сами оказываются недостаточно сведущими по вопросам правового градорегулирования, либо прямо обслуживают противоположные горожанам интересы администрации.

Позиция профессионалов от архитектуры-градостроительства в отношении несистемы без пределов. В результирующем-статистическом виде эта позиция ныне должна быть определена как содействие процессу, или в лучшем случае невмешательство в процесс утверждения-развёртывания НБП. Особенности такой по сути деструктивной для города позиции заведомо предопределены следующими обстоятельствами, положениями:

- 1) отсутствие, недостаток знаний о правовом градорегулировании, распространённое отсутствие желания такой недостаток ликвидировать – цинизм в отношении подлинного права;

- 2) давление идеологического наследия прошлого в виде ложного представления о том, что развитие города, якобы, (а) не может и не должно направляться предустановленными юридически значимыми рамочными предписаниями в виде формализованных градостроительных регламентов, но (б) может и должно определяться только и исключительно индивидуальными административными (не правовыми) решениями в отношении каждой точки-площадки в городе;

- 3) совпадение указанного ложно понимаемого идеологического наследия (опирающегося как бы исключительно на художественно-эстетические представления) с идеологией несистемы без пределов (опирающейся исключительно на ложные представления об экономике) – совпадение, которое в силу неумолимой логики должно

быть использовано, институализировано в виде архитектурно-градостроительного совета, составленного из специалистов, при верховном администраторе, обладающем абсолютной властью решать строительную судьбу каждой точки городского пространства вне контекста окружения (по причине отсутствия такого контекста – отсутствия, обеспеченного фактическим отсутствием-упразднением ГП и ПЗЗ);

4) сам по себе факт наличия указанного совета уже как бы по объективным основаниям цементирует-усиливает-узаконивает НБП и как бы оправдывает фактическое упразднение системы пределов;

5) наличие указанного совета также должно породить репутационную гордость профессионалов от архитектуры-градостроительства – гордость, которой предопределено явить себя следующим образом – должно случиться:

а) неизбежному осознанию важности профессионалов – их причастности к решению судьбоносных и иных вопросов развития города;

б) неизбежному осознанию того, что «что-то идёт не так». Эта неизбежность предопределена тем, что действие всякой несистемы заведомо обречено происходить не так, как хочется подлинным профессионалам;

в) неизбежному возникновению желания исправить ситуацию, при которой «что-то идёт не так». Такое желание, порождённое в рамках НБП, обречено оставаться в рамках несистемы – обречено быть несистемным, а значит – «силовым-надрывным-нервическим»: обязательно должно явиться такое желание в виде «необходимости повышения статуса архитекторов» - явиться вместо утверждения первоочередной необходимости вернуться к покинутым системным методам управления развитием города;

б) неизбежное возникновение такой ситуации, когда по инициативе профессионалов будет происходить отвлечение внимания от главного на второстепенное, переключение на нерациональные способы решения проблем, а также утверждение НБП за счёт фактически неосознанного упразднения системы пределов – упразднения, равнозначного ситуации, про которую говорят «рубят сук, на котором сидят».

Таким образом, есть субъекты, осознанно заинтересованные в продвижении НБП, есть субъекты, неосознанно поддерживающие развёртывание НБП, и есть субъекты, безразлично относящиеся к существованию несистемы, а также к результатам её применения. При этом практически отсутствуют субъекты, которые отстаивали бы необходимость утверждения системы пределов и упразднения несистемы без пределов¹⁰⁷. Этот факт будет предопределять ближайшие и последующие события.

Приложение 4. О перспективах законодательного обеспечения процесса распространения несистемы без пределов в качестве универсального способа воздействия на развитие российских городов

¹⁰⁷ См. [2].

Система – это нечто универсальное. Несистема – напротив, не может быть универсальной, её применение имеет пределы для оправдания, мнимого в его существовании. Если забыть об отсутствии подлинной рациональности и оптимальности, то относительным оправданием для применения изучаемой несистемы без пределов является как бы непрекращающийся, втекающий в город «бесконечный» поток спроса на строительную продукцию – представление о потребности-необходимости принять в город весь возможный и невозможный спрос путём снятия всех верхних пределов застройки за счёт отказа от системного планирования, имеющего своим незыблемым основанием ограничения-пределы.

Указанная специфическая ситуация, во-первых, не может быть вечной, а во-вторых, не может быть универсальной – на все города без исключения распространяемой. Это означает, что впереди нас ждёт период дуализма в сфере правового обеспечения градорегулирования. Правовой дуализм будет характеризоваться следующими положениями, которые уже созданы ранее и ещё получат дальнейшее развитие:

- в законодательстве закрепляется одновременное наличие двух противоположных возможностей: 1) возможности применять нормы рационального регулирования согласно принципам системы пределов – системы зонально-правового градорегулирования; 2) возможности применять нормы нерационального регулирования согласно принципам несистемы без пределов – несистемы точечно-административного градостроительства;

- поскольку первую возможность нельзя будет полностью упразднить из законодательства, то правовой дуализм будет сохраняться неопределённо долгое время – администрациям городов, регионов фактически будет предъявлена именно законодательством возможность выбора между рациональным и нерациональным.

Наличие даваемого российским законодательством диаметрально противоположного выбора между рациональным и нерациональным свидетельствует о существовании уникального феномена в международной практике правового градорегулирования – феномена, достойного более пристального изучения в международном контексте.

Очевидно, что на практике выбор между рациональным и нерациональным в городах России не будет свободен от давления того обстоятельства, что пример действия НПД будет подаваться как некий положительный пример, якобы, достойный воплощения-повторения в иных целевых ситуациях и при иных обстоятельствах. Это будет означать, в частности, что на некоторое время вопросы градорегулирования в их сугубо академическом, научном изложении должны будут уступить место вопросам преимущественно практическим, прикладным – вопросам о том, как, не соблазняясь сомнительной практикой применения несистемы без пределов, эффективно решать на местах вопросы градорегулирования, сообразуясь не с навязанными чужими примерами, но с реальной спецификой конкретных городов.