

*Ошибки в законодательных и иных актах бывают не только случайными, но и намеренными ...  
... последние являют себя как способ обеспечения выгод для одной группы лиц за счёт ущемления прав других групп лиц ...<sup>1</sup>*

### **Вопросы о проектах планировки территорий реновации**

В переживаемый нами период распространения правовой неосведомлённости специалистов и граждан неизбежно должно случаться тому, чтобы практика градорегулирования «опровергала» - не по сути, но как бы по фактическому положению дел, очевидное и не поддающееся опровержению положение, согласно которому документы, противоречащие федеральным законам, вообще не могут предъявляться на обсуждение, не говоря уже об их официальном утверждении и практическом применении. Наиболее явное «опровержение» этого очевидного положения состоялось почти незамеченным несколько лет назад посредством утверждения правил землепользования и застройки (ПЗЗ) Москвы<sup>2</sup>. В ближайшее время грядёт ещё одно подобное «опровержение», которое предполагается совершить посредством обсуждения и утверждения серии проектов планировки территорий (ППТ) реновации жилищного фонда.

Данный аналитический текст, по указанному поводу подготовленный, имеет целью проверить обоснованность опасений относительно того, что может состояться утверждение документов противоправных, не подлежащих утверждению. Такая аналитическая проверка выполнена посредством изучения двух примеров, представляющих не только соответствующие проекты, но и иные ППТ, поскольку все они, как выяснилось, подготавливаются по единому методическому шаблону, являются однотипными как по форме, так и по содержанию, - проекты, предъявляемые на публичные слушания (ПС)<sup>3</sup>. По результатам такой проверки доказано, что имеющиеся и, соответственно, выявленные в

---

<sup>1</sup> Из лекций о правовом и ином градорегулировании: <https://urban.hse.ru/discussion>

<sup>2</sup> Эти ПЗЗ утверждены постановлением Правительства Москвы от 28 марта 2017 года № 120-ПП «Об утверждении правил землепользования и застройки города Москвы». Доказательства того, что в своей основе эти ПЗЗ противоречат фундаментальным нормам федеральных законов, представлены, в частности, в [1], [2], вопросы 1.1.1-1.1.4, 1.5.4, 1.5.5] – см. перечень источников в конце данного текста.

<sup>3</sup> Речь идёт о двух проектах-примерах: 1) ППТ квартала 9 района Академический и 2) ППТ микрорайонов 15, 16, 17, 18 района Дмитровский. С материалами указанных и иных ППТ можно познакомиться по ссылке: <https://renovation.help/%D0%B2%D1%81%D0%B5-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%8B-%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%BA%D0%B8-%D0%BA%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D0%B2-%D1%80%D0%B5%D0%BD/>

ППТ противоречия не только и не столько отдельными ошибками планировщиков определяются, сколько рассогласованностью и противоречивостью законодательных основ практикуемого в Москве эксклюзивного порядка градорегулирования – порядка, основанного на фактически существующей, но пока ещё не воспринимаемой как реальность «несистемы без пределов»<sup>4</sup>. Процесс и результаты аналитического изучения указанных ППТ описаны в виде ответов на четыре особо значимых вопроса.

***Вопрос (1) о наличии, либо отсутствии необходимого - формальной полноты состава ППТ***

Начать следует с самого простого – с приобретения понимания того, что мы имеем в качестве объекта анализа. Для этого необходимо соотнести друг с другом две нормы Градостроительного кодекса РФ (далее – ГрК РФ). Первая норма: согласно части 5 статьи 46 ГрК РФ проекты планировки территории до их утверждения подлежат обязательному обсуждению на публичных слушаниях (ПС). Вторая норма изложена в части 2 статьи 42 ГрК РФ: *«Проект планировки территории состоит из основной части, которая подлежит утверждению, и материалов по ее обоснованию»*. Согласно этой норме ППТ является целостностью, составляемой из двух частей. Юридическое существование этой целостности имеет место только при неотрывности друг от друга её частей. Из этого простого основания, федеральным законом установленного, проистекают следующие юридические критерии для разрешения возможных сомнений относительно действительного наличия, либо отсутствия ППТ:

- **юридический факт наличия ППТ** имеет место, когда одновременно представлены и (1) основная часть, которая подлежит утверждению, и (2) материалы по ее обоснованию;

- **противоположный юридический факт отсутствия ППТ** имеет место, когда при наличии (1) основной части, которая подлежит утверждению, наблюдается отсутствие-непредъявление (2) материалов по обоснованию первой, основной части.

Сообразуясь с указанными нормами ГрК РФ и с указанными юридическими критериями, из этих норм проистекающими, надлежит использовать возможность объективно оценивать положение дел в области планировки территории. Например, если на ПС не предъявлена вторая часть ППТ - материалы по обоснованию первой, основной части (неважно по каким причинам - будь то банальное небрежение необходимостью изготовления и предъявления второй части, либо нечто иное), то имеет место:

---

<sup>4</sup> Научное определение понятия, отражающего ныне объективно существующую правовую реальность, обычно не воспринимаемую таковой, - понятия «несистема без пределов в градорегулировании» предъявлено в [3, вопрос 2].

1) юридический факт отсутствия ППТ. В этом случае на ПС в действительности предъявляется не ППТ, но некие предварительные материалы к ППТ, так сказать, образ будущего ППТ - предпроект, который к моменту проведения ПС ещё не подготовлен полностью, поскольку отсутствует ППТ как целостность, как юридически значимый проект документа;

2) юридический факт проведения «необязательных ПС» – тех ПС, которые прямым образом не регламентируются, но проведение которых и не запрещаются федеральным законом - ГрК РФ, которые проводятся в предварительном порядке администрацией по её доброй воле с тем, чтобы когда-то потом, по прошествии времени провести подлинные, уже обязательные, юридически значимые ПС по обсуждению ППТ - проекта, приведённого со временем в соответствие с требованиями ГрК РФ, начиная с требования о неразрывности двух частей подлинного юридически значимого ППТ, а также с учётом мнений граждан, высказанных на предварительных, не обязательных в юридическом отношении ПС;

3) юридический запрет на официальное утверждение «предварительного ППТ», не содержащего второй части (материалов по обоснованию первой, основной части) и, или представленного на ПС без второй части, - запрет на утверждение того, что с юридической точки зрения вообще не является ППТ (поскольку противоречит части 2 статьи 42 ГрК РФ), но является неким предпроектom - набором предварительных материалов, образом будущего юридически значимого ППТ, который ещё только предстоит подготовить.

В соответствии с ГрК РФ существующий юридически значимый запрет на официальное утверждение предварительных материалов к ППТ распространяется как на разбираемые в данном анализе примеры ППТ<sup>5</sup>, так и на иные, поскольку анализируемые проекты-примеры обладают очевидными признаками типологического,

---

<sup>5</sup> Чтобы убедиться в «предварительности» ППТ, который не может представляться в виде юридически значимого ППТ, следует изучить, например, состав материалов, предъявленных на ПС по обсуждению ППТ квартала 9 района Академический, или ППТ соответствующих микрорайонов района Дмитровский. При таком изучении выяснится, что:

1) отсутствует часть ППТ, называемая «материалы по обоснованию основной части ППТ», - отсутствует, несмотря на требования ГрК РФ (части 2, 4 статьи 42);

2) наряду с отсутствием второй части ППТ имеет место ситуация, когда призванные представлять первую, утверждаемую часть ППТ материалы не могут однозначным, юридически непротиворечивым образом быть определены как «основная часть ППТ», поскольку:

а) формально такие материалы не предъявляются как «основная часть ППТ», но предъявляются как совокупность материалов в виде «пояснительной записки ...», таблиц и чертежей. По формально-юридическим основаниям невозможно однозначным образом определить эту совокупность материалов как «основную часть ППТ», поскольку они являются смесью из неполно представленных компонентов «основной части ППТ» и иных компонентов, в том числе неформализованных, не предусмотренных ГрК РФ, либо формально не запрещаемых ГрК РФ, но ему противоречащих по сути (см. далее обсуждение вопросов 2 и 3);

б) «пояснительная записка», представленная в составе части ППТ, неправомочно выдаваемой за основную часть ППТ, как всякая пояснительная записка является по своей сути ничем иным, как пояснением к чему-то первичному – к тому первичному, что фактически осталось не предъявленным в чётком, однозначном, непротиворечивом виде. «Пояснительная записка» – это нечто вторичное по своей сути, а вторичное в принципе не может быть тем, что могло бы предъявляться для официального утверждения.

общераспространённого способа подготовки и предъявления для обсуждения и утверждения всех ППТ в целях реновации застроенных территорий.

***Вопрос (2) о содержательной неполноте состава материалов, выдаваемых за основную часть ППТ, – неполноте, возникшей по причине невыполнения требования ГрК РФ о недопущении снижения уровня инфраструктурного обеспечения планируемой застройки в сравнении с ныне существующим уровнем инфраструктурного обеспечения застройки***

Первый рассмотренный вопрос не ограничен сугубо формальной стороной дела, поскольку существует неразрывная связь формальных и содержательных аспектов планировки территории – связь, которая заключается также и в следующих очевидных положениях. Допущенная на практике формальная неполнота анализируемых ППТ предопределяет также и неотвратимость возникновения содержательной неполноты, недостаточности таких ППТ, поскольку формальное отсутствие некоторых материалов равнозначно содержательной нерешённости, либо бездоказательности важных, юридически обязательных положений, которые должны быть в ППТ, которые должны были бы решаться в обосновывающих материалах (для последующего перенаправления итоговых решений в основную, утверждаемую часть ППТ), но не были решены по причине отсутствия таких материалов и результатов их проработки.

Пример неразрывности указанной связи формального и содержательного особо наглядно является нам при обсуждении данного второго вопроса. По совокупности двух норм ГрК РФ – пункта 2 части 3 статьи 42<sup>6</sup> и части 12.7 статьи 45<sup>7</sup> – следует, что в основной, утверждаемой части ППТ должны быть предъявлены планируемые мероприятия по обеспечению сохранения фактических показателей обеспеченности территории объектами различных видов инфраструктур, в том числе объектами социальной инфраструктуры (включая детские дошкольные учреждения, школы и т.д.) – мероприятия, запланированное выполнение которых, как минимум, не позволит уменьшить значения этих показателей в

---

<sup>6</sup> Пункт 2 части 3 статьи 42 ГрК РФ: «3. Основная часть проекта планировки территории включает в себя: ... 2) положение о характеристиках планируемого развития территории ... Для зон планируемого размещения ... объектов местного значения в такое положение включаются сведения о плотности и параметрах застройки территории, необходимые для размещения указанных объектов, а также в целях согласования проекта планировки территории в соответствии с частью 12.7 статьи 45 настоящего Кодекса информация о планируемых мероприятиях по обеспечению сохранения ... фактических показателей обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур...».

<sup>7</sup> Часть 12.7 статьи 45 ГрК РФ: «Документация по планировке территории, которая подготовлена ... в целях размещения иного объекта ... до ее утверждения подлежит согласованию ... Предметом согласования является ... обеспечение сохранения фактических показателей обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур...».

будущем по сравнению с существующим положением и, соответственно, **не будет допущено ухудшение инфраструктурной обеспеченности территории в будущем**. В силу неустранимых, несубъективных законов градостроительного проектирования это требование ГрК РФ не может быть выполнено никаким иным образом, как только посредством координации и предъявления в ППТ следующих положений:

1) предъявления в обосновывающих материалах ППТ расчётных балансов между объёмами застройки и уровнями обеспеченности этих объёмов застройки различными видами инфраструктурных объектов – расчётных балансов, фиксируемых как на дату подготовки ППТ, так и на соответствующие даты планируемого периода – балансов, рассчитанных в том числе с использованием утверждённых региональных (местных) нормативов градостроительного проектирования<sup>8</sup>;

2) предъявления в основной, утверждаемой части ППТ доказательства того, что требование пункта 2 части 3 статьи 42 ГрК РФ выполнено, то есть, предъявления в виде соответствующих показателей доказательства того, что в будущем, как минимум, не ухудшится инфраструктурная обеспеченность территории, которую планируется подвергнуть реновации.

Предъявленные на ПС и подготовленные для официального утверждения ППТ не содержат ни указанных расчётных балансов, ни упомянутых доказательств. Это значит, что анализируемые ППТ и подобные им ППТ противоречат требованиям ГрК РФ (пункту 2 части 3 статьи 42 и части 12.7 статьи 45) и потому не подлежат утверждению как по формальным, так и по содержательным основаниям<sup>9</sup>.

***Вопрос (3) о наличии, либо отсутствии формальных и содержательных оснований для включения в состав ППТ положений о высотном регулировании застройки - об юридической правомерности, либо неправомерности представления в ППТ параметров высотности застройки, минуя градостроительные регламенты ПЗЗ***

В материалах к ППТ, вынесенных на ПС, содержатся положения, определяющие высотность запланированной к созданию застройки на незастроенных частях территории и

---

<sup>8</sup> Такие расчётные балансы должны выполняться с использованием, в частности, ныне действующего постановления Правительства Москвы от 25.01.2000 N 49 (ред. от 23.12.2015) "Об утверждении Норм и правил проектирования планировки и застройки Москвы МГСН 1.01-99", где зафиксированы соответствующие расчётные показатели для различных видов инфраструктурных объектов, например, для детских дошкольных учреждений (таблица 1 приложения 4), школ (таблица 2 приложения 4), иных инфраструктурных объектов.

<sup>9</sup> Итог рассмотрения второго вопроса даёт не только повод, но и понуждает – в силу аналитической логики – указать на методологические основания градостроительного проектирования, без опоры на которые вообще невозможно должным образом выполнить указанные требования ГрК РФ - в данном случае справедливые и рациональные. Эти методологические основания изложены в публикациях: [2, вопросы 4.2.1-4.2.3, 4.4.2], [3, вопросы 3-7].

на местах, ныне занятых подлежащими сносу пятиэтажными многоквартирными домами (МКД). Посредством анализа надлежит выяснить, соответствуют ли эти положения ППТ о высотности застройки требованиям федерального законодательства. Чтобы ответить на этот вопрос, потребуется мысленно пройти по цепочке следующих взаимосвязанных норм и логических следствий из них.

1. Норма, содержащаяся в пункте 2 части 3 статьи 42 ГрК РФ, сформулирована следующим образом: *«Основная часть проекта планировки территории включает в себя: ... положение о характеристиках планируемого развития территории, в том числе о плотности и параметрах застройки территории (в пределах, установленных градостроительным регламентом) ...»*. Эта норма однозначным образом определяет следующие юридически значимые положения – суть требования, подлежащие безусловному исполнению:

1) не ППТ является первоисточником установления высотности застройки, но ПЗЗ;

2) посредством ПЗЗ высотность застройки определяется не «точечно», но в некоторых пределах – «не менее и, или не более»;

3) по формально-юридическим и содержательным основаниям посредством ППТ не определяется исходно высотность застройки, но совершается принципиально иное действие - выполняется выбор соответствующих значений параметров, при недопущении того, чтобы эти значения выходили бы за формализованные рамки, предустановленные ПЗЗ в виде градостроительных регламентов<sup>10</sup>.

2. Уникальными являются сложившиеся, а точнее созданные обстоятельства для регионального-местного порядка градорегулирования. Выясняется нечто очевидное, но доныне почти неведомое, в том числе и для некоторой части управленцев и планировщиков. Мы имеем дело с ситуацией, когда предусмотренные пунктом 2 части 3 статьи 42 ГрК РФ пределы, предназначенные для соблюдения при подготовке ППТ, отсутствуют. Более того, отсутствует не только обсуждаемый компонент «высотности» в составе градостроительного регламента, но и отсутствуют все иные компоненты<sup>11</sup>, то есть, фактически отсутствуют сами градостроительные регламенты, а наряду с этим в действительности отсутствуют и границы территориальных зон (которые, однако, номинально обозначены – «нарисованы»), а значит, фактически отсутствуют ПЗЗ в силу

---

<sup>10</sup> Правовая технология выбора посредством ППТ значений параметра «высотность застройки» при наличии установленных градостроительными регламентами ПЗЗ пределов, или при их отсутствии достаточно проста. Эта технология изложена в [2, вопрос 1.4.3] и в самом кратком виде – далее в данном тексте.

<sup>11</sup> Кроме некоторых компонентов, выборочно установленных для отдельных точек-площадок – для заблаговременно «зарезервированных» земельных участков.

очевидных противоречий федеральным законам – фактически отсутствуют ПЗЗ, которые формально утверждены и номинально действуют<sup>12</sup>.

3. В этом месте анализа любой беспристрастный исследователь оказывается перед развилкой из двух направлений: 1) либо вернуться к признанию необходимости подготовки того, что ранее необоснованно и противоправно не было сделано – к подготовке подлинных, не фиктивных ПЗЗ; 2) либо примириться с временным - действующим до поры до времени - утверждением нелогичного-нерационального в градорегулировании, согласиться с существованием противоречащего федеральным законам нормативного правового акта в виде ПЗЗ и продолжать движение предположительно «вперёд», несмотря на очевидные противоречия законодательству предложенных практикой обстоятельств дела.

4. Поскольку администрация давно сделала свой выбор, согласно которому надо несмотря ни на что продолжать ранее начатое движение - предположительно «вперёд», то необходимо оценить этот выбор, ставший с некоторого момента «выбором без выбора»<sup>13</sup>, - оценить этот выбор с позиции сохранения его правовой и содержательной устойчивости.

Во-первых, факт очевидного противоречия ПЗЗ федеральным законам (даже при наличии соответствующих неопровержимых доказательств) будет оставаться в сознании управленцев, аналитиков и практиков юридически ничтожным до тех пор, пока этот факт не будет признан судом, а такое признание можно и «нужно» отодвигать во временную даль бесконечно – в неопределённое и необозримое будущее. Следует обратить внимание на существование реальных рисков того, что очевидное всё же когда-нибудь (либо ещё не скоро, либо «уже завтра») станет признанным также и судом. Однако, задача оценки такого рода рисков находится в иной области - за пределами логико-правового анализа. Поэтому мы должны продолжить, приняв за дополнительное исходное условие анализа то, что в сугубо формальном отношении ПЗЗ пока ещё не могут восприниматься юридически ничтожными, то есть должны приниматься как нечто имеющееся в наличии и действующее.

Во-вторых, логика определяет, что помимо необходимости быть факту юридического наличия ПЗЗ (наличия до момента их упразднения решением суда – при условии, если таковой будет руководствоваться требованиями законодательства) должно существовать также ещё одно условие – должны быть в наличии неким федеральным законом установленные нормы, как бы допускающие, чтобы в ППТ непосредственно могли бы содержаться положения о высотном регулировании застройки. Такой эксклюзивный федеральный закон специально принят для обеспечения нужд реновации и в нём

---

<sup>12</sup> Более подробно доказательства наличия указанных противоречий см. [2, вопросы 1.1.4, 1.5.4].

<sup>13</sup> См. [2, вопросы 1.1.4, 1.5.5].

обозначены указанные нормы<sup>14</sup>. Осталось только проверить, создаётся ли этими нормами в действительности указанное условие как некая юридическая реальность, которая могла бы непротиворечиво быть воплощённой на практике. При выполнении такой проверки обнаруживается следующее:

1) предусмотренное № 141-ФЗ «одновременное» утверждение изменённых ПЗЗ (согласно предложениям ППТ) и утверждение ППТ может состояться лишь двумя отдельными-различными решениями – решением об утверждении изменений ПЗЗ и решением об утверждении ППТ. Очевидная причина такой неотвратимой «раздельности» состоит в том, что для этих документов неизбежно-неустранимо существуют различные предметы утверждения, которые невозможно отождествить ни посредством логики, ни, тем более, посредством правоприменительной практики;

2) не может не быть никакой иной последовательности, кроме той, что сначала принимается решение об изменении ПЗЗ, а затем решение об утверждении ППТ. Очевидная причина состоит в том, что ПЗЗ содержат градостроительные регламенты - основу правового режима использования земельных участков, и такому правовому режиму должны соответствовать все документы, принимаемые органами власти, включая ППТ;

3) чтобы принять решение о внесении изменений в ПЗЗ необходимо провести ПС, а для этого следует предварительно подготовить соответствующие предложения. Такие предложения могут подготавливаться помимо иных способов действий также и в рамках работ по подготовке ППТ. Но содержание таких предложений никак не может быть тождественным содержанию самого ППТ. То есть, представление о том, что «при изготовлении ППТ автоматически изготавливаются ПЗЗ», является не только ошибочным, но и деструктивным как для мышления, так и для им руководимой практики;

4) только после принятия решения об изменении ПЗЗ может приниматься в соответствии с градостроительными регламентами изменённого ПЗЗ решение об утверждении ППТ.

---

<sup>14</sup> Такие нормы содержатся в статье 7.2 Федерального закона «О статусе столицы Российской Федерации» в редакции № 141-ФЗ: *«В случае, если подготовленной для реализации решения о реновации документацией по планировке территории предусматривается размещение объектов капитального строительства, виды разрешенного использования которых и (или) параметры которых не соответствуют видам разрешенного использования объектов капитального строительства и (или) предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным правилами землепользования и застройки, и (или) если виды разрешенного использования земельных участков, на которых планируется размещение указанных объектов, не соответствуют видам разрешенного использования земельных участков, установленным правилами землепользования и застройки, **одновременно с подготовкой документации по планировке территории осуществляется подготовка изменений, вносимых в правила землепользования и застройки.** В этом случае принятие в соответствии со статьей 33 Градостроительного кодекса Российской Федерации решения о подготовке проекта о внесении изменений в правила землепользования и застройки не требуется. При этом **вносимые в правила землепользования и застройки изменения и документация по планировке территории утверждаются одновременно**».*



В итоге получается, что в силу требований ГрК РФ нет и не может быть никакой юридически обоснованной возможности:

- утверждать ППТ в целях реновации, минуя необходимость внесения изменений в ПЗЗ при соблюдении требований законодательства, предусмотренных для таких изменений;

- включать непосредственно в ППТ положения о регулировании высотности застройки, не увязанные, не согласованные с градостроительными регламентами действующих ПЗЗ.

Здесь представленные аналитические положения являются необходимыми и достаточными для исчерпывающего доказательного ответа на поставленный вопрос (3). Помимо этих положений есть и иные (сверх необходимого и достаточного), которые лишь только подтверждают и дополнительно иллюстрируют неопровержимость представленных доказательств, а также являют следствия неправомерных позиций, зафиксированных в предварительных материалах, призванных представлять ППТ<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Такими дополнительными являются, например, следующие положения, а также следствия позиций, содержащихся в анализируемых ППТ, противоречащих ГрК РФ и рациональным процедурным схемам градорегулирования.

1. Имеет место предъявление материалов, фактически лишь представляющих ППТ, в виде приложения к постановлению Правительства Москвы об утверждении ППТ. Такое предъявление может возникнуть только из ложного представления о том, что ППТ в части регулирования высотности застройки, якобы, может утверждаться без предваряющего внесения изменений в ПЗЗ.

2. Допускается то, что формально и содержательно недопустимо, – допускаются противоречия ППТ действующим ПЗЗ: фиксация в ППТ применительно к одной из частей территории значения показателя предельной этажности выше значения показателя, указанного в ПЗЗ (в котором всё же имеются отдельные, разрозненные показатели такого рода – показатели не зональные, но «точечные» для отдельных, выборочных, «зарезервированных» земельных участков). Такая фиксация может состояться только на основе ложного представления о том, что утверждение ППТ (самовольно увеличивающего значения соответствующих показателей) механически обеспечивает изменение ПЗЗ в соответствующей части.

3. Предлагаемая посредством эксклюзивного закона - № 141-ФЗ - «одновременность» утверждения изменений в ПЗЗ и ППТ может состояться в «максимальном» виде только тогда, когда одним правовым актом (в один и тот же день) утверждаются два разных решения – в отношении ПЗЗ и в отношении ППТ. Такая «максимальная одновременность» может состояться только при редком совпадении следующих условий: 1) с учётом предварительного рассмотрения на необязательных в юридическом отношении ПС предложений к ППТ были подготовлены и внесены изменения в ПЗЗ – изменения, выполненные с учётом юридически обязательных ПС по обсуждению изменений ПЗЗ; 2) в процессе подготовки решения о внесении изменений в ПЗЗ были подготовлены корректирующие изменения в материалы, относящиеся к ППТ, и были проведены обязательные в юридическом отношении ПС по обсуждению изменённого ППТ; 3) в процессе принятия решения об утверждении изменений в ПЗЗ не возникло необходимости дополнительных корректировок ПЗЗ, которые потребовали бы дополнительных изменений уже подготовленного в соответствии с ПЗЗ ППТ. Иными словами, гипотетически возможную «максимальную одновременность» утверждения изменений ПЗЗ и утверждения ППТ не следует воспринимать как оптимальную организационно-технологическую схему, но скорее как редкое исключение из правил – тех правил, которые не сковывали бы нормальный процесс градорегулирования надуманными, необязательными условиями и процедурами, закреплёнными эксклюзивным законодательством.

***Вопрос (4) о невключении в состав ППТ проекта межевания территории – об отказе от фиксации в документации по планировке территории границ существующих, изменяемых, вновь образуемых земельных участков***

Реновация декларируется как программа по созданию более качественной, чем ныне, городской среды. Такая среда не может быть создана без установления правовых гарантий, которые в свою очередь могут появиться только как результат фиксации юридически значимых границ, прежде всего границ земельных участков. Между тем представляющие ППТ материалы не фиксируют сохраняемые, изменяемые, вновь создаваемые границы именно земельных участков. Более того, понятие «земельный участок» в указанных материалах вообще не используется, но вместо этого используется не применяемое в федеральном законодательстве понятие «участок», не тождественное понятию «земельный участок». Необходимо разобраться, почему посредством представленных материалов ППТ не предлагается обеспечивать указанные гарантии, и какие следствия возникают из отказа их предоставлять. Такие причины и следствия обнаруживаются по совокупности следующих положений.

Во-первых, на ПС предъявляется ППТ – вид документации, который согласно ГрК РФ не обязан фиксировать границы земельных участков. В данном случае это формальное объяснение не должно приниматься как весомый аргумент по причине того, что сейчас мы обсуждаем содержательный вопрос о том, как обеспечить наилучшим способом юридически значимые правовые гарантии для всех субъектов, вовлечённых в процесс реновации. Содержательная сторона дела – это вопрос рационального, наилучшего выбора. Этот выбор определяется принятием такой процедурной схемы действий, которая одновременно соответствовала бы требованиям ГрК РФ и требованиям обеспечения правовых гарантий в виде фиксации границ земельных участков, - осознанным принятием необходимости подготовки ППТ с проектом межевания территории (ПМТ) в составе ППТ, поскольку именно посредством ПМТ в составе ППТ можно и нужно фиксировать существующие, изменяемые, вновь образуемые границы земельных участков. Ввиду того, что в рассматриваемом случае фактически оказался отвергнутым указанный выбор рационального подхода, то должны быть мысленно реконструированы причины для такого нерационального отказа, - причины, которые в свою очередь определяются совокупностью ниже излагаемых положений, связанных с первым положением.

Во-вторых, посредством № 141-ФЗ была заблаговременно введена ранее немыслимая законодательная новелла, которая призвана обеспечить одновременно: а) несистемные действия по образованию земельных участков без использования документации по планировке территории, но с использованием «схемы расположения земельного участка на

кадастровой карте территории»; б) возможность быть застройщиками тем субъектам, которые не обладают правами на земельные участки, - возможность для таких субъектов получать разрешения на строительство, производить строительство и получать разрешения на ввод построенных объектов в эксплуатацию<sup>16</sup>. Если бы не было такой экзотической новеллы, то потребовалось бы производить системные планировочные действия, а именно: после утверждения ППТ (без ПМТ в составе ППТ) потребовалось бы подготавливать ещё один документ - ПМТ, обосновывать представленные в таком проекте границы сохраняемых, изменяемых, вновь образуемых земельных участков, предъявлять и доказывать то, что площади земельных участков соответствуют действующим требованиям, нормативам, обсуждать на ПС проекты межевания территории - проекты, доказывающие наличие указанного соответствия, относящегося к соблюдению рациональности и справедливости, в том числе посредством фиксации приемлемых размеров земельных участков существующих и создаваемых многоквартирных домов (МКД). Однако, благодаря указанной законодательной новелле: 1) граждане получили освобождение от необходимости получать от власти юридически значимые гарантии того, что их права в части соблюдения границ земельных участков МКД не нарушаются; 2) власть получила одновременно и освобождение от необходимости выполнять рациональные процедуры системной планировочной организации территории посредством одноразовой подготовки в составе проектов планировки территории ПМТ, и возможность применять взамен системных действий несистемные действия по подготовке не связанных с публичными процедурами «схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории».

---

<sup>16</sup> Фрагмент статьи 7.2 Федерального закона «О статусе столицы Российской Федерации» в редакции № 141-ФЗ: *«В случае, если в целях реализации решений о реновации земельный участок образуется из земельных участков, которые находятся в собственности города Москвы или государственная собственность на которые не разграничена, и (или) из земельных участков, занятых многоквартирными домами, включенными в решения о реновации, и его границы не пересекаются с границами земельных участков, поставленных на государственный кадастровый учет и находящихся в федеральной либо частной собственности, до образования такого земельного участка в соответствии с земельным законодательством на основании утвержденных правил землепользования и застройки, проекта планировки территории и схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории **допускаются выдача градостроительного плана земельного участка, подлежащего образованию в целях реализации проекта планировки территории, выполнение инженерных изысканий, подготовка проектной документации для строительства, реконструкции объекта капитального строительства, проведение государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, выдача разрешения на строительство объекта капитального строительства, строительство, реконструкция объекта капитального строительства. В данном случае предоставление правоустанавливающих документов на земельный участок для выдачи разрешения на строительство объекта капитального строительства не требуется. К заявлению о выдаче разрешения на строительство прилагается утвержденная схема расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории**».* Этой же статьёй определяется, что также не требуются правоустанавливающие документы на земельный участок для получения разрешения на ввод построенного объекта в эксплуатацию.

В-третьих, посредством другого федерального закона - № 171-ФЗ от 2014 года – была заблаговременно введена ещё одна ранее немыслимая законодательная новелла, которая была призвана обеспечить формальную возможность определять границы земельных участков МКД, исходя из их площади «меньше минимальной» - вплоть до установления таких границ по контуру зданий (поскольку был упразднён формальный запрет для такого установления)<sup>17</sup>. Очевидно, что указанная новелла противоречит основным принципам законодательства о градостроительной деятельности<sup>18</sup> и базовым нормам законодательства о техническом регулировании<sup>19</sup>. Тем не менее, возможность уменьшения величины земельных участков до размеров меньше минимальных «с успехом» может быть реализована и реализуется на практике<sup>20</sup>. Указания на деструктивные проявления такой

---

<sup>17</sup> Новелла состояла в том, что была упразднена ранее действовавшая норма, согласно которой *«размеры земельных участков в границах застроенных территорий устанавливаются с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов, действовавших на период застройки указанных территорий»*. Эта норма была закреплена ещё в первом ГрК РФ от 1998 года, воспроизведена в ГрК РФ от 2004 года (часть 4 статьи 43) и упразднена в 2014 году посредством № 171-ФЗ.

<sup>18</sup> См., например, пункты 3, 7 статьи 2 ГрК РФ.

<sup>19</sup> В данном случае наличие противоречия доказывается следующими положениями: 1) в целях обеспечения безопасности не могут не устанавливаться минимальные размеры земельных участков – такие размеры, в пределах которых только и могут быть обеспечены требования безопасности, а при меньших размерах требования безопасности не могут быть обеспечены, то есть в силу логики законодательства о техническом регулировании существует запрет на образование земельных участков в размерах меньше минимальных; 2) применительно к рассматриваемому вопросу есть основания говорить как минимум о четырёх из восьми видов безопасности, определённых частью 6 статьи 3 Федерального закона от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» - безопасность механическая, безопасность пожарная, безопасность для пользователей зданиями и сооружениями, безопасность в части доступности для маломобильных групп населения.

<sup>20</sup> Для полноты рассмотрения данного вопроса следует указать на следующие обстоятельства:

1) ранее на федеральном уровне существовали минимальные показатели удельной площади земельных участков, которые должны были обеспечиваться для каждого квадратного метра общей площади квартир в МКД различной этажности. На федеральном уровне последним документом подобного типа были ныне утратившие силу «Методические указания по расчёту нормативных размеров земельных участков в кондоминиумах», утверждённые приказом Минземстроя России от 26 августа 1998 года № 59. См. об этом [4, раздел 4.3.1];

2) ныне на региональном уровне имеются нормативы, регламентирующие минимальные размеры земельных участков для МКД. В частности, ныне действует постановление Правительства Москвы от 25 января 2000 года № 49 «Об утверждении норм и правил проектирования планировки и застройки Москвы МГСН 1.01-99» (в редакции постановления Правительства Москвы от 23 декабря 2015 года № 945-ПП «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования в области транспорта, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения»). В таблицах 1 и 5.2 приложения 4 к постановлению № 49 содержатся показатели, используя которые следует определять минимальную площадь земельного участка МКД, которая должна приходиться на 1 кв. метр общей площади квартир в МКД при их различной этажности;

3) в отношении анализируемых ППТ для территорий реновации имеются следующие особенности:

а) в материалах ППТ отсутствуют доказательства соответствия принятых решений в отношении соблюдения минимальных размеров земельных участков МКД показателям таблиц 1 и 5.2 приложения 4 к действующему и подлежащему соблюдению постановлению № 49;

б) экспертная оценка предложений ППТ по данному вопросу показывает, что имеет место существенное уменьшение непредъявленных значений соответствующих показателей ППТ по сравнению со значениями показателей таблиц 1 и 5.2 приложения 4 к действующему и подлежащему соблюдению постановлению № 49. То есть, имеет место тот факт, что по указанному вопросу ППТ нарушают действующее региональное законодательство города Москвы.

Несоблюдения анализируемыми проектами требований регионального законодательства ставит администрацию города перед выбором одного из трёх гипотетически возможных направлений действий:

- привести ППТ в соответствие с региональным законодательством до того, как ППТ будут утверждены;

практики обычно встречают возражения её сторонников, заявляющих, что ныне действует не абстрактно-теоретический, но реальный принцип, согласно которому факты наличия как бы незамеченных, публично не предъявленных и судом формально не подтверждённых противоречий являются оправданием для утверждения их существования и расширения практического использования для обеспечения выгод особо заинтересованных лиц.

В-четвёртых, должна быть отмечена уникальная специфика псевдоправовой ситуации, которая как бы «по остаточному принципу» возникла в отношении собственников квартир МКД, отказавшихся участвовать в программе реновации, - специфика, которая определяется следующими положениями:

1) согласно программе реновации соответствующие МКД не могут быть сохранены посредством капитального ремонта<sup>21</sup>;

2) не подлежащие капитальному ремонту квартиры гипотетически могут быть сохранены одним из двух способов: а) либо посредством строительства новых МКД на месте снесённых МКД; б) либо посредством реконструкции – посредством увеличения этажности МКД с 5-ти до 6, 7, 8 этажей<sup>22</sup>. В данном случае «третьего не дано»;

3) для «отказавшихся» от участия в программе реновации МКД вариант строительства нового МКД на месте снесённого МКД отпадает, поскольку «все места заняты, и поезд уже ушёл» - состоявшийся отказ от участия в программе равнозначен тому, что в ныне подготавливаемых ППТ (подлежащих выполнению и утверждению без ПМТ) «отказавшиеся» МКД будут выведены из территорий осуществления сноса и строительства новых зданий на месте снесённых;

---

- внести соответствующие изменения в региональное законодательство без нарушения требований федерального законодательства;

- утвердить противоречащие региональному законодательству ППТ.

Каждое из указанных направлений действий может быть осуществлено, включая третье направление - неправоное. Однако, его реализация будет иметь зыбкие псевдоправовые основания – будет основана на ранее состоявшихся прецедентах нарушения законодательства, прежде всего на прецеденте утверждения ПЗЗ, противоречащих требованиям федерального законодательства. О доказательствах наличия таких противоречий - см. [1], [2, вопрос 1.5.4].

<sup>21</sup> На это обстоятельство как на объективный факт указывается в тексте программы реновации – в пункте 3.3.1 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».

<sup>22</sup> Некоторое незначительное увеличение этажности в данном случае необходимо для того, чтобы реконструкция не была бы бессмысленной, нецелесообразной в техническом и экономическом отношениях.

4) для «отказавшихся» МКД гипотетически остаётся последний вариант – реконструкция МКД, не подлежащего капитальному ремонту и уже не подлежащего сносу ради строительства на его месте нового МКД;

5) последнему варианту реконструкции МКД также суждено быть неисполнимым, остаться гипотетическим вариантом, который невозможно будет реализовать на практике по следующим причинам: а) для реконструкции МКД требуется разрешение на строительство, для получения которого первоначально требуется получить градостроительный план земельного участка, а его получение может состояться при наличии земельного участка в размерах, минимально необходимых для безопасного производства строительных работ; б) наличия земельного участка с минимально необходимыми размерами уже не будет, поскольку перед ранее подготовленным ППТ не ставилась и, соответственно, не решалась задача фиксировать подлинные границы земельных участков - границы, соответствующие требованиям безопасности и нормативам<sup>23</sup>, но ставилась иная, более приоритетная задача – обеспечить возможность создания новой застройки на месте сносимой, а выполнение этой приоритетной задачи практикуемыми методами заведомо предопределяет ситуацию, когда для реконструкции «отказавшихся» МКД уже не будет места – не будет возможности их реконструировать;

б) «отказавшиеся МКД» в силу обстоятельств, предопределённых, законодательно созданных для их будущего существования (обстоятельств в том числе юридического свойства<sup>24</sup>), уже невозможно будет спасти ни посредством капитального ремонта, ни посредством реконструкции, не говоря уже о сносе и строительстве новых зданий на месте снесённых. Для собственников квартир в «отказавшихся МКД» остаётся только одно – безропотно ожидать неминуемой утраты принадлежащей им недвижимости: по прошествии некоторого времени ожидать неотвратимого превращения их МКД в аварийные МКД с последующим понуждением к сносу, компенсацией за изымаемую недвижимость по остаточной, то есть минимальной стоимости, переходом земельного участка в собственность муниципальную (государственную) и его дальнейшим использованием, но уже по усмотрению администрации.

Таким образом, имеющееся в материалах к ППТ (фактически не являющихся подлинными в юридическом смысле ППТ) небрежение задачами фиксации подлинных

---

<sup>23</sup> См. сноску 20 и особенно пункт 3б этой сноски.

<sup>24</sup> По прошествии времени речь будет идти не только об отсутствии пространства для соблюдения требований законодательства в части безопасности при гипотетическом выполнении реконструкции таких МКД, но и о недопустимом законодательством нарушении прав собственников квартир в новых МКД, созданных рядом с «отказавшимися МКД».

границ земельных участков – границ, которые должны стать юридически значимыми, ведёт к дискредитации самой программы реновации, поскольку:

- декларируемая цель программы реновации состоит в том, чтобы содействовать собственникам в сохранении квартир в МКД, заведомо не подлежащих капитальному ремонту. Такая цель в силу очевидных причин морального характера должна распространяться не только на «согласных», но также и на «не согласных» участвовать в программе реновации;

- на самом же деле эта декларируемая цель программы не распространяется на «не согласных» (по причинам, доказательно предъявленным выше). Декларируемая цель программы в силу понуждающих законов логики как бы автоматически, «сама собой» – несмотря на декларации - обращается в прикрытие истинной, но уже не декларируемой цели – цели, состоящей в том, чтобы содействовать процессу сноса соответствующих МКД ради строительства на их месте новых МКД в объёмах, верхние пределы которых никак не ограничиваются юридически значимыми градостроительными регламентами (по причине отсутствия оных – отсутствия, обеспеченного их намеренным неустановлением в ПЗЗ – в правилах, противоречащих федеральным законам и неправомерно превращённых в один из деструктивных способов утверждения «несистемы без пределов в градорегулировании»). Такое по умолчанию предоставляемое содействие равнозначно обеспечению псевдоправовых условий для распространения на застроенных территориях жилого назначения фронта строительных работ ради прибыли застройщиков от реализации объектов строительства, заблаговременно освобождённых от юридически значимых верхних пределов-ограничений<sup>25</sup>.

**Главные итоги** проведённого логико-правового анализа материалов к ППТ, представленных на ПС, состоят в следующем:

1) федеральное законодательство, начиная с ГрК РФ, предъявляет соответствующие требования, которым должны соответствовать, но не соответствуют рассмотренные материалы к ППТ. Несоответствие проявляется, в частности, в следующем:

а) в действительности не ППТ представлены на ПС, но предварительные материалы к ППТ – к проектам, которые ещё только предстоит подготовить для проведения юридически обязательных ПС по обсуждению подлинных ППТ, соответствующих требованиям федерального законодательства;

---

<sup>25</sup> Более подробно об этом – см. [3, вопросы 2, 7].

б) ныне отсутствуют основанные на нормах федеральных законов юридические возможности для утверждения обсуждаемых материалов к будущим ППТ без предваряющего утверждения соответствующих изменений ПЗЗ – изменений, которые надлежит подготовить, обсудить и утвердить до утверждения будущих, подлинных ППТ;

2) противоречия законодательству, обнаруженные в представленных материалах к ППТ, подлежат устранению. При условии выполнения значительных корректировок содержания и формы эти материалы к ППТ могут быть частично использованы в будущем для подготовки подлинных, юридически значимым ППТ.

Содержащиеся в изученных материалах к ППТ противоречия возникают и неотвратимо будут возникать в дальнейшем как следствия системных ошибок законодательства, заложенных в качестве фундамента в местную эксклюзивную, то есть исключительную по своей сути псевдосистему градорегулирования в Москве<sup>26</sup>.

### **Источники**

1. Трутнев Э.К. Вопросы о проекте правил землепользования и застройки для Москвы: [https://urban.hse.ru/discussion\\_trutnev\\_pzz](https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_pzz)
2. 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.urbanecomics.ru/sites/default/files/verstka\\_kniga\\_2019\\_print\\_0.pdf](http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/verstka_kniga_2019_print_0.pdf)
3. Трутнев Э.К. Вопросы о парадоксах градорегулирования - о несистеме без пределов и её максимальном проявлении в программе реновации: [https://urban.hse.ru/data/2019/10/03/1542998989/%D0%9F%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%81%D1%8B%20%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F%20\(01%2010%2019\).pdf](https://urban.hse.ru/data/2019/10/03/1542998989/%D0%9F%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%81%D1%8B%20%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F%20(01%2010%2019).pdf)
4. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е., Гудзь Т.В. и др. Правовые вопросы межевания и преобразования застроенных территорий жилого назначения. М.: Фонд «Институт экономики города», 2006. – 124 с.

---

<sup>26</sup> Более подробно об указанных ошибках законодательства и программе их исправления см. раздел 6 в книге [2] – «Программа исправления ошибок законодательства о градорегулировании».