

Вопросы подготовки концепции программы исправления деструктивных ошибок законодательства о градорегулировании

Представлены для обсуждения указанные вопросы первоначально в виде обобщённой структуры, далее – в виде развёртывания основных положений Концепции, а также ссылок на доказательства соответствующих положений, содержащиеся в открытых источниках.

СТРУКТУРА КОНЦЕПЦИИ ПРОГРАММЫ

ПРЕАМБУЛА - главное, на что необходимо обратить внимание с самого начала:

- законодательство – это та область, в отношении которой прежде всего должны предъявляться неопровержимые логико-правовые доказательства, и только при наличии оных может затем развёртываться ответственный профессиональный диалог – могут обсуждаться мнения, должным образом аргументированные;

- в предлагаемом тексте используются понятия, которым на основе соответствующих исследований даны определения¹;

- для должной обоснованности положений Концепции в данном тексте намеренно используется пример, демонстрирующий максимальную степень достигнутой неустроенности законодательства с позиции нарушения логики права и технологии градостроительного проектирования – пример Москвы. Очевидно, что предложения по исправлению ситуации в условиях максимально неустроенного законодательства в наибольшей степени могут и должны использоваться при осуществлении ответственных намерений по совершенствованию законодательства о градорегулировании, применяемого на территории России в целом.

ВВЕДЕНИЕ.

Характеристика созданной ситуации. Дается развёрнутый ответ на вопрос о том, почему именно сейчас данная Концепция в обязательном порядке должна быть

¹ Эти определения содержатся в источниках [1, 2] и относятся к следующим основным понятиям:

- **законодательство о градорегулировании** (в широком понимании) – это совокупность из различных областей регулирования законодательные акты федерального и регионального уровней, иные нормативные правовые акты также и муниципального уровня (включая правила землепользования и застройки), акты, прямо или косвенно определяющие порядок градостроительной деятельности, в том числе документы градостроительного проектирования (помимо правил землепользования и застройки) - генеральные планы, документация по планировке территории;

- **псевдозаконодательство о градорегулировании** – это та ныне реально существующая часть законодательства о градорегулировании, нормы и положения которого либо противоречат другим нормам законодательства, либо противоречат смыслу градорегулирования, а по причине наличия таких противоречий неизбежно воздействуют деструктивным образом на практику законодательную, управленческую, проектную, строительную;

- **смыслы градорегулирования** – это не придуманные, не субъективные положения, которые существуют как отражения объективных закономерностей организации правового процесса рационального воздействия на развитие городов, территорий.

подготовлена как конструктивная, аргументированная реакция на искусственно созданную либо по неразумию, либо согласно намерению реально существующую неустроенность нынешнего законодательства и почему эта Концепция заведомо обречена быть отвергнутой исключительно по субъективным основаниям, которые, однако же, должны и будут ошибочно, или с умыслом предъявляться под видом, якобы, объективных оснований – императивных понуждений текущей практики, которая, якобы, всегда и во всём права.

Цель Концепции программы

1. ПРОБЛЕМЫ

1.1. Проблемы законодательства

1.1.1. Проблемы качества намерений и качества законов

1.1.2. Проблемы качества документов градорегулирования

1.2. Проблемы существования неосмысленных проблем законодательства и практики

1.2.1. Проблемы ментальные - проблемы невосприятия реальности

1.2.2. Проблемы практики – проблемы расширенного воспроизводства проблем

2. РЕШЕНИЯ

2.1. Первый этап программы – программа-минимум: упразднение ранее состоявшихся наиболее деструктивных вторжений в законодательство о градорегулировании

Ниже указанные второй этап программы (2.2) и её инфраструктурная часть (2.3) в деталях не развёртываются в данном тексте, поскольку сейчас в этом нет необходимости, а возникнуть эта необходимость может только с принятием принципиального решения о подготовке и реализации программы в целом

2.2. Второй этап программы - гармонизация законодательства о градорегулировании после его освобождения от наиболее деструктивных противоречий

2.3. Инфраструктурная часть программы – на всех этапах осуществляемая

2.3.1. Правовой ликбез субъектов, причастных к градорегулированию

2.3.2. На местах обеспечение условий для создания и на основе этих условий создание исправленных, подлинных документов правового градорегулирования

3. ПРИЛОЖЕНИЯ

3.1. Источники

3.2. Доказательства положений Концепции, дополнения и пояснения (представлены в виде концевых сносок к соответствующим частям основного текста)

ВВЕДЕНИЕ.

Развёрнутый ответ на вопрос о том, почему именно сейчас данная Концепция в обязательном порядке должна быть подготовлена как конструктивная, аргументированная реакция на искусственно созданную либо по неразумию, либо согласно намерению реально существующую неустроенность нынешнего законодательства и почему эта Концепция заведомо обречена быть отвергнутой исключительно по субъективным основаниям, которые, однако же, должны и будут ошибочно, или с умыслом предъявляться под видом, якобы, объективных оснований – императивных понуждений текущей практики, которая, якобы, всегда и во всём права

СОДЕРЖАНИЕ ВВЕДЕНИЯ (В)

(В.1) Два направления градорегулирования

(В.2) Формы нынешнего существования двух направлений

(В.3) Логические алгоритмы, определяющие неизбежность возникновения и параллельного существования антагонистических направлений градорегулирования в современной России

(В.3.1) Первое направление структурирующее (гармонизирующее)

(В.3.2) Второе направление деструктурирующее (хаотизирующее)

(В4) Итоги периода многолетнего параллельного движения по двум диаметрально противоположным направлениям градорегулирования

(В4.1) Итоги объективные, рассмотренные с позиции качества (непротиворечивости, рациональности) нормативного правового обеспечения градорегулирования

(В4.2) Итоги объективные, рассмотренные через призму экономических обстоятельств

(В4.3) Итоги объективные в виде сопоставления с экономических позиций системного и несистемного способов выполнения требования о предоставлении в приоритетном порядке строительной отрасли фронта для строительных работ

(В4.4) Итоги объективные, рассмотренные через призму всех потенциальных формально-юридических возможностей, - варианты гипотетические и вариант реальный совершенствования ГрК РФ

(В4.5) Итоги объективные в их субъективном восприятии – характеристика нынешней интегральной позиции субъектов, которые могут воздействовать

на законотворческий процесс усовершенствования ГрК РФ и иных законов в отношении порядка градорегулирования

(B5) Резюме – цель данной Концепции

(B.1) Два направления градорегулирования

В области градорегулирования на текущий момент мы имеем дело с двумя реально существующими направлениями, которые с позиции общей логики и логики права должны определяться следующим образом:

- направление структурирующее (гармонизирующее) – направление выстраивания на системных основаниях порядка градорегулирования, начинаемого с признания необходимости обеспечения устойчивости развития города как сбалансированности интересов всех граждан – необходимости, исходно декларируемой в начальных принципах законодательства о градорегулировании;

- направление деструктурирующее (хаотизирующее) – направление, выстраиваемое на основе фактического непризнания необходимости системного обеспечения устойчивости развития города (то есть фактического непризнания исходных принципов законодательства о градорегулировании), поскольку реальным (но публично не декларируемым) приоритетом должно быть нечто прямо противоположное - обеспечение узконаправленных интересов неформализованных альянсов администраций и застройщиков, вопреки требованиям системности выполняемое при содействии специально создаваемого для такого обеспечения псевдозаконодательства.

(B.2) Формы нынешнего существования двух направлений

Направление структурирующее (гармонизирующее) существует ныне в виде:

а) ошибочного, но широко распространённого и намеренно распространяемого представления о некой отвлечённой абстракции, не соотносимой с реальной жизнью;

б) не до конца упразднённых остатков системности в Градостроительном кодексе РФ (далее – ГрК РФ), которые (с позиции логики развёртывания второго противоположного направления) должны быть упразднены окончательно, либо нейтрализованы посредством установления формальных и неформальных запретов к применению, а также посредством дискредитации соответствующих правовых инструментов¹;

в) целевой позиции, согласно которой необходимо реанимировать структурирующий (гармонизирующий) потенциал этого направления посредством исправления

деструктивных для городов норм псевдозаконодательства, специально созданного для обеспечения развёртывания противоположного деструктурирующего (хаотизирующего) направленияⁱⁱ.

Направление деструктурирующее (хаотизирующее) существует ныне в виде:

а) ошибочного, но широко распространённого представления о правильности именно данного направления, которое, якобы, только и может эффективно отвечать на потребности реальной жизни и должно единовластно царствовать в области законодательстваⁱⁱⁱ;

б) фрагментарного существования в законодательстве – в виде: не полностью внедрённых отвечающих идеологии этого направления норм в общее законодательство по причине неустранимого номинального существования в нём противоположных по смыслу положений первого направления^{iv}; внедрения деструктурирующих (хаотизирующих) норм посредством эксклюзивного законодательства^v;

в) целевой позиции, согласно которой необходимо упразднить дуализм в законодательстве о градорегулировании и обеспечить единовластие в нём положений, утверждающих данное деструктурирующее направление под знаком его мнимой истинности, рациональности и эффективности^{vi}.

(В.3) Логические алгоритмы, определяющие неизбежность возникновения и параллельного существования антагонистических направлений градорегулирования в современной России

(В.3.1) Первое направление структурирующее (гармонизирующее).

Это направление не нуждается в том, чтобы его по произвольному усмотрению придумывали, натужно изобретали: оно существует само по себе (даже при отсутствии у нас знания-понимания того, что оно существует без нас) – произрастает из корня, который называется «устойчивое развитие города», из того корня, который издавна справедливо определён (как неформально, так и формально) как исходный принцип законодательства о градорегулировании^{vii}, произрастает по законам несубъективной логики следующим образом.

Принятие за отправную точку предстоящего размышления главного принципа градоустроительного законодательства, понуждающего обеспечивать устойчивое развитие территорий, имеет неотвратимые следствия в виде самовозникающих, саморазвёртывающихся несубъективных положений-требований^{viii}. Иными словами, из одного-единственного и самого начального принципа законодательства производимое

развёртывание смыслов градорегулирования приводит неотвратимо к системе – к утверждению системы в виде последовательности документов градостроительного проектирования, где:

- каждый документ является неотъемлемым компонентом системы – компонентом, допустить отсутствие которого невозможно без деструктивных последствий^{ix};
- содержание каждого последующего документа определяется формализованными, юридически значимыми рамками, заданными предшествующими документами;
- каждый предшествующий документ для реализации его положений на практике в обязательном порядке нуждается в последующих документах.

Так «сами собой», в силу объективных оснований возникают неупразднимые контуры любой местной системы градорегулирования – системы, которая: является системой пределов - формализованных и юридически значимых пределов; не допускает произвольных административных решений, не основанных на требованиях права – на предшествующих юридически значимых решениях^x.

(В.3.2) Второе направление деструктурирующее (хаотизирующее).

Это направление также имеет свой источник - отправную точку для возникновения и развёртывания. Такой точкой не являются исходные принципы законодательства о градорегулировании, предписывающие обеспечивать устойчивое развитие территорий, но является инерция – инерция того прежнего порядка, который долгие годы практиковался вплоть до того, как вернулась в Россию рыночная экономика. Согласно этому порядку не формализованное право определяло решения в области строительства (право, которого в то время и не было, и не могло быть), но произвол в виде свободной воли верховного администратора, назначенного на управление городом. Очевидно, что такой сомнительный порядок должен быть защищён от критики номинальным наличием генерального плана (ГП), который, однако, в принципе не мог быть препятствием для реализации этой свободной административной воли. Очевидно также, что в новых условиях, вкупе с отсутствием документов градорегулирования, юридически обязывающих администрацию, этот прежний порядок должен был получить и получил «второе дыхание» для развёртывания и утверждения вплоть до достижения своего максимального, предельного состояния. Ныне это максимальное, предельное состояние достигнуто в Москве и характеризуется следующими фактами.

Строго с формально-юридической точки зрения решения о строительной судьбе каждой точки-площадки в городе должны приниматься одним субъектом – местным верховным администратором, свобода которого в указанном отношении не должна

ограничиваться и действительно не ограничивается предшествующими решениями документов градостроительного проектирования (особенно генеральным планом - ГП, правилами землепользования и застройки - ПЗЗ), прежняя предположительная обязательность которых для практики ныне сведена к нулю. Указанная абсолютная свобода верховного администратора подтверждена и гарантирована нормами новейшего эксклюзивного законодательства, которые номинально вывели соответствующую территорию из-под действия норм Федерального закона - ГрК РФ, тем самым предоставили операторам местной системы управления карт-бланш независимости от федерального законодательства для выполнения небескорыстного регулирования^{xi}.

Таким образом, в отличие от первого направления, второе направление является, во-первых, несистемой, поскольку преемственные связи между документами градостроительного проектирования не только не устанавливаются и не соблюдаются, но и сами эти документы (в особенности ГП и ПЗЗ) превращены в документы-фикции на основе норм псевдозаконодательства. Во-вторых, второе направление утверждает несистему без пределов, поскольку для существования этого направления не должны устанавливаться, а потому и не устанавливаются юридические значимые верхние пределы объёмов застройки и, соответственно, не устанавливаются юридически значимые (обязательные для выполнения) балансы между максимальными объёмами застройки и им соответствующими возможностями планируемой к созданию инфраструктуры различных видов (социальной, транспортной, инженерно-технической). Поскольку второе направление, действительно, утверждает на псевдозаконодательном фундаменте несистему без пределов^{xii}, то для настоящей Концепции имеются правомерные основания его называть деструктурирующим (хаотизирующим) направлением.

(B4) Итоги периода многолетнего параллельного движения по двум диаметрально противоположным направлениям градорегулирования^{xiii}

Эти итоги следует разбить на две группы – объективные и субъективные.

(B4.1) Итоги объективные, рассмотренные с позиции качества (непротиворечивости, рациональности) нормативного правового обеспечения градорегулирования

Эти итоги таковы:

1) деструктурирующее направление в виде несистемы без пределов (точечно-административного градостроительства) ныне достигло своего и формального, и фактического максимума на территории Москвы^{xiv};

2) структурирующее направление в виде системы пределов (зонально-правового градорегулирования) не только не достигло своего максимума, но практически в самом начале возникновения (точнее - возвращения в практику управления после семи десятков лет отторжения) было остановлено в развёртывании его правового потенциала, так и оставшегося недоиспользованным^{xv};

3) ГрК РФ в итоге многолетнего противоборства двух направлений стал представлять собой смесь противоречий. Поскольку по очевидным причинам такой вид существования для федерального закона не должен допускаться, то ГрК РФ должен быть исправлен. Как?

Ответ на этот вопрос уже предопределён как объективными-правовыми обстоятельствами, так и субъективными. Поскольку субъективный аспект отношения к делу ныне является относительно независимым от давления объективных-правовых обстоятельств, то требуется понять, какими ещё обстоятельствами может определяться и ныне действительно определяется формирование субъективного отношения к делу совершенствования законодательства. Здесь возникает необходимость рассмотреть экономические обстоятельства. Краткие итоги такого рассмотрения представлены ниже.

(B4.2) Итоги объективные, рассмотренные через призму экономических обстоятельств

Логика «принудительного» развёртывания порядка градорегулирования под давлением экономических факторов может быть описана следующими несубъективными положениями - требованиями.

1. Первое требование. Экономика требует, чтобы для неё обеспечивались условия роста усилиями администраций. В том числе для возрастания темпов и объёмов строительства.

2. Второе требование. Чтобы выполнялось первое требование необходимо выполнять второе требование – необходимо предоставлять в приоритетном порядке строительной отрасли («мотору экономики») фронт для строительных работ – соответствующее количество пригодных для строительства земельных участков^{xvi}.

3. Третье требование. Для того, чтобы выполнять второе требование, можно действовать двумя способами – системно и несистемно.

3.1. Требования системного способа, согласно которым необходимо быть тому, чтобы:

а) соблюдалась взаимная сбалансированность застройки и инфраструктуры – в соответствии с исходным, базовым принципом законодательства о градорегулировании относительно устойчивого развития территорий;

б) такая сбалансированность обеспечивалась бы посредством установления юридически значимых верхних пределов застройки (поскольку без этого невозможно в принципе решать рациональным образом задачу обеспечения сбалансированности города);

в) такие юридически значимые верхние пределы застройки устанавливались бы посредством ПЗЗ (поскольку без этого невозможно в принципе решать рациональным образом задачу обеспечения сбалансированности города);

г) такое установление посредством ПЗЗ определялось бы с учётом юридически значимых в определённом отношении положений ГП (поскольку без этого невозможно в принципе решать рациональным образом задачу обеспечения сбалансированности города);

д) суммирование всех неразрывно связанных друг с другом вышеуказанных положений происходило бы в рамках функционирования системы пределов – системы зонально-правового градорегулирования (поскольку без применения этой системы невозможно в принципе решать рациональным образом задачу обеспечения сбалансированности города).

3.2. Требования несистемного способа, согласно которым необходимо быть тому, чтобы:

а) застройщики были освобождены от юридически значимого требования предоставлять на рынок покупателей жилья только полные, комплектные строительные продукты (КСП) – те КСП, которые включают в себя не только некие жилые ячейки, но и их количеству соответствующие (в некоторых допустимых пределах) объекты инфраструктуры, при том, что такое соответствие должно было бы обеспечиваться выполнением юридически значимых положений документов градостроительного проектирования (функционального зонирования в составе ГП, градостроительных регламентов в составе ПЗЗ, нормативов градостроительного проектирования);

б) вслед за обеспечением свободы вида (а) должна получить также и администрация свободу от необходимости обеспечивать сбалансированность застройки и инфраструктуры;

в) вслед за обеспечением свободы вида (б) должна быть утверждена и гарантирована свобода администрации от необходимости установления юридически значимых верхних пределов застройки, то есть должна быть упразднена необходимость подготовки и применения в качестве юридически значимых документов ГП, ПЗЗ, нормативов градостроительного проектирования при том, что должно сохраняться их формальное,

символическое наличие – такое наличие, которое не понуждало бы к исполнению соответствующих положений;

г) посредством суммирования всех неразрывно связанных друг с другом вышеуказанных положений возникает главное требование – требование, понуждающее к созданию несистемы без пределов в виде несистемы неправового точечно-административного градостроительства.

(В4.3) Итоги объективные в виде сопоставления с экономических позиций системного и несистемного способов выполнения требования о предоставлении в приоритетном порядке строительной отрасли фронта для строительных работ

Из предшествующего анализа становится очевидным, что при несистемном способе (то есть, при функционировании несистемы неправового точечно-административного градостроительства) морфология города (как основа для достижения приемлемого качества городской среды) должна приноситься в жертву ложно понимаемым требованиям экономики. Тем не менее, по сугубо экономическим основаниям являет себя значительно более предпочтительной для определённых групп субъектов именно несистема без пределов.

При несистеме без пределов в строго юридическом смысле застройщики освобождаются от:

- «дополнительных» затрат (а на самом деле от минимально необходимых затрат), которые при системном подходе должны возникать по причине финансирования создания некоторой части необходимых объектов инфраструктуры;

- требования не нарушать верхних пределов застройки по причине отсутствия, намеренного неустановления оных, то есть получают дополнительную свободу извлекать дополнительную, неоправданную, избыточную прибыль из приобретённого земельного участка (за счёт формально и фактически неконтролируемого, произвольного увеличения этажности и плотности застройки - увеличения, выполняемого при содействии особо заинтересованных представителей администрации);

- необходимости выдерживать балансы между объёмами застройки и инфраструктурой, которая должна соответствовать объёмам застройки (должна, но не обязана соответствовать в данном случае^{xvii}).

При несистеме без пределов в строго юридическом смысле представители администрации:

- освобождаются от обременительной обязанности выстраивать рациональную, основанную на нормах непротиворечивого и справедливого права систему градорегулирования;

- получают фактически не ограниченную свободу для непубличного, неформализованного установления параметров застройки на каждом земельном участке в городе – параметров, изменение которых влияет прямым образом на размеры прибыли застройщиков^{xviii};

- получают такое сочетание обстоятельств, которые: а) делают рациональным и как бы экономически обоснованным создание строительных и посреднических фирм, аффилированных с администрацией; б) в силу особенностей эксклюзивного законодательства сводят к минимуму возможность появления формализованных доказательств относительно фактов принятия неоправданных решений в пользу особо заинтересованных субъектов.

В силу совокупности специально созданных эксклюзивным законодательством обстоятельств невозможно не происходить тому, чтобы:

- создавались неформализованные альянсы администрации и строительных фирм – чтобы развёртывались как бы в силу объективных обстоятельств процессы, ведущие к монополизации строительной отрасли;

- формировались группы поддержки несистемы без пределов: поддержки как бы законодательной, поддержки пропагандистской, поддержки как бы профессиональной со стороны застройщиков, архитекторов.

(В4.4) Итоги объективные, рассмотренные через призму всех потенциальных формально-юридических возможностей совершенствования ГрК РФ

Существуют объективные основания, которые определяют наличие трёх потенциально возможных вариантов и только одного реального варианта для совершенствования ГрК РФ. Эти основания состоят в следующем.

Вариант первый – переписать ГрК РФ заново. При осмыслении возможности реализации этого варианта должно быть принято во внимание следующее. Во-первых, применительно к области правового, а также псевдоправового регулирования ничего иного в содержательном отношении (кроме двух указанных диаметрально противоположных направлений) не существует и не может существовать в принципе. Во-вторых, по причине имеющейся ныне фрагментарной представленности каждого из двух направлений в ГрК РФ воздействие на него со стороны требований рациональности может происходить только

путём принятия одного из антагонистических направлений и, соответственно, упразднения отвергнутого направления. Иными словами, в силу объективных обстоятельств любое честное намерение усовершенствовать ГрК РФ сопрягается с неизбежностью принять осознанный выбор в пользу одного, либо другого направления. В-третьих, в указанных объективных обстоятельствах внедрение в ГрК РФ не может происходить посредством его переписывания заново, поскольку переписывание должно сопрягаться с привнесением чего-то нового – того, чего нет в переписываемом документе, а в нынешнем ГрК РФ уже «есть всё на любой вкус», кроме положений, которые развёртывали бы оставшиеся неразвёрнутыми положения структурирующего направления. Поэтому первый вариант переписывания заново ГрК РФ отпадает по объективным обстоятельствам, в качестве главных из которых выступают требования юридические.

Вариант второй – внести в ГрК РФ изменения путём утверждения положений второго деструктурирующего направления (несистемы без пределов – несистемы неправового точечно-административного градостроительства) и, соответственно, упразднения положений первого структурирующего направления (системы пределов – системы зонально-правового градорегулирования). Возможность реализации второго варианта также должна быть осмыслена в упреждающем порядке – должны быть приняты во внимание следующие положения объективного характера. Содержание подлинного закона определяется не только желаниями его предполагаемых бенефициаров, но прежде всего неупразднимой логикой права, направляющей перо каждого ответственного, неангажированного законодателя. Согласно диктату этой логики (диктату, подавляющему почти любой произвол субъективности и неразумия):

- неизбежно-необходимо принять исходный принцип для развёртывания законодательства о градостроительной деятельности, а таким принципом неотвратимо суждено быть принципу-требованию обеспечения устойчивого развития городов, территорий;

- «навязанное» императивной необходимостью принятие указанного исходного принципа-требования понуждает к дальнейшему – к принятию по цепочке, последовательно всех положений саморазвёртывания системы пределов – системы зонально-правового градорегулирования.

Иными словами, по объективным основаниям, явленным и «навязанным нам» законами развёртывания логики права, невозможно реализовать второе направление за счёт упразднения первого направления.

Этот несубъективный вывод имеет следующие важные следствия для практики:

а) невозможно «переписать заново» ГрК РФ, то есть невозможно выбросить ныне действующий ГрК РФ и на его место поставить новый ГрК РФ;

б) невозможно изменить ГрК РФ, утвердив в нём второе деструктурирующее направление и упразднив первое структурирующее направление;

в) сторонникам второго деструктурирующего направления придётся (при непредвзятом отношении к делу):

- либо смирившись с фактами а) и б), признать невозможность непротиворечивого существования второго направления, то есть фактически признать его источником неустроенности законодательства и порождения проблем практики, но вопреки логике не стремиться к упразднению второго направления – признать «навечно» искусственно созданный и мнимо неупразднимый дуализм законодательства о градорегулировании, навсегда как бы обречённого быть противоречивым – нерациональным, несовершенным;

- либо поменять позицию – согласиться с необходимостью упразднения второго направления ради реализации первого направления (см. ниже третий вариант);

- довольствоваться существованием (специально легализованным эксклюзивным законодательством) одного-единственного «острова несистемы без пределов» на территории Москвы (в виде доселе невиданного и достигшего ныне своего максимального предела феномена - несистемы неправового точно-административного градостроительства), питая тщетную надежду на то, что такая несистема без пределов может быть когда-нибудь будет распространена и на всю территорию страны вопреки доводам разума^{xix}.

Вариант третий – внести в ГрК РФ изменения путём утверждения положений первого структурирующего направления (системы пределов – системы зонально-правового градорегулирования) и, соответственно, упразднения второго деструктурирующего направления (несистемы без пределов – несистемы неправового точно-административного градостроительства). Несубъективный анализ показал, что с позиции логики права и законов технологии градостроительного проектирования этому варианту нет альтернативы, за исключением ложной альтернативы утверждения на века смесей-противоречий.

Поскольку же такая структурирующая позиция в текущий период времени не является приоритетной при написании законов и подготовке изменений к ним, то необходимо в рамках настоящей Концепции рассмотреть потенциальные позиции субъектов, которые могут быть причастными к применению ГрК РФ и, соответственно, могут быть заинтересованы в его усовершенствовании.

(B4.5) Итоги объективные в их субъективном восприятии – характеристика нынешней интегральной позиции субъектов, которые могут воздействовать на законотворческий процесс усовершенствования ГрК РФ и иных законов в отношении порядка градорегулирования

Решение задачи обнаружения таких субъективных итогов имеет свою методику, которая складывается из следующих позиций:

1) проведение статистического анализа на предмет выявления субъективных позиций соответствующих субъектов, которые причастны и могут быть причастными к процессу законотворчества (далее также – причастные субъекты);

2) сопоставление результатов статистического анализа субъективных позиций причастных субъектов с позицией, выработанной в данной Концепции на основе логико-правового анализа объективного положения дел в области законодательства. На этапе указанного сопоставления может обнаружиться один из двух случаев:

2.1) случай совпадения субъективных позиций причастных субъектов с позицией, выработанной в данной Концепции;

2.2) случай кардинального расхождения указанных позиций.

Пройдём последовательно по указанным методическим позициям.

Обычно при подготовке подобного рода Концепций относительно изменения законодательства проводится статистический анализ по выявлению мнений субъектов, причастных к законотворчеству. Такой анализ проводится в соответствии со стандартными методиками в их различных интерпретациях. Поскольку данная Концепция не является результатом специального заказа, но проявлением частной инициативы (в виде логикой понуждаемого завершения предшествующих исследований), то мы, не имея возможности проводить по общепринятым стандартам соответствующий статистический анализ, смоделировали его вероятные результаты на основе индивидуальной методики^{xx}.

Результаты экспертного моделирования таковы. Сводная сила мотиваций (в процентах от максимально возможной силы мотиваций), направляемых причастными субъектами на изменение законодательства о градорегулировании составляет:

- для первого структурирующего направления – 25 – 30%;
- для второго деструктурирующего направления – 75 – 85%.

Такие результаты позволяют сделать следующие выводы:

1) абсолютное большинство субъектов, которые могут быть причастными к совершенствованию законодательства о градорегулировании, не знают реального

положения дел в этой области и склонны искажённым образом воспринимать эту реальность и, соответственно, содействовать утверждению в законодательстве России деструктурирующего направления в сфере градорегулирования;

2) в текущий период обречена на неуспех и отторжение данная Концепция совершенствования законодательства о градостроительной деятельности, которая выстраивается по структурирующему направлению - направлению утверждения системы пределов (системы зонально-правового градорегулирования) при упразднении направления деструктурирующего, направления несистемы без пределов (несистемы неправового точечно-административно градостроительства).

(B5) Резюме – цель данной Концепции

Результаты проведённого анализа однозначным образом диктуют цель данной Концепции, которая с учётом сложившихся и созданных к настоящему моменту обстоятельств, а также в силу необходимости объективного характера должна включать в себя две задачи – должна разворачиваться в предписания выполнить две следующие задачи:

1) побудить причастных субъектов к приложению усилий по приобретению понимания реального положения дел в сфере правового градорегулирования, а не причастных субъектов – к обретению элементарных, минимально необходимых для цивилизованной жизни знаний из учебной дисциплины, называемой «правовое обеспечение градостроительной деятельности»;

2) загодя предоставить заинтересованным субъектам (к тому времени, когда такие субъекты появятся и ныне зафиксированное соотношение мотиваций изменится в противоположную, конструктивную сторону) программу-минимум по упразднению, реформатированию в первоочередном порядке наиболее одиозных норм законодательства, деструктивно воздействующих на устройство городов в России.

1. ПРОБЛЕМЫ.

Проблемы «неосознанного, но целенаправленного» понуждения сил развития двигаться в направлении урбанистического тупика – понуждения, осуществляемого под давлением несистемы без пределов – несистемы неправового точечно-административного градостроительства

Ознакомление с представленными в данном разделе проблемами полезно начинать с уяснения ситуации, сложившейся в сфере законодательства о градостроительной деятельности, - ситуации, описанной во введении к данной Концепции.

1.1. Проблемы законодательства.

Проблемы неуклонного нарастания законодательных и иных сил деструктурирования города - проблемы, явленные фактами ныне почти не осознаваемой реальности происходящей деструкции городов строительством, направляемой теми нормами, которые ошибочно исправил законодательство о градорегулировании вопреки его исходным принципам

В условиях действия законодательства, вывернутого наизнанку посредством псевдоидеологии деструктурирующего направления^{xxi} должно происходить, а потому и происходит явление, которое следует назвать «верчением белки в колесе». Предопределённый логикой алгоритм неизбежного развёртывания в рассматриваемой ситуации этого феномена описывается следующими положениями:

- операторы псевдосистемы без пределов, вдохновлённые вседозволенностью, дарованной им попустительством со стороны федерального законодателя и контролирующих органов^{xxii}, должны испытывать неудобства от давления на них фрагментов подлинной системы, ещё не до конца демонтированной в законодательстве;

- эта ситуация неудобства должна разрешиться – должна получить материализованную форму в виде законодательных предложений по упразднению остатков системного регулирования^{xxiii};

- такие законодательные предложения в виде формулировок соответствующих норм права должны затем включаться в федеральное законодательство либо в модифицированном виде (в случаях особо очевидной невозможности реализации соответствующих законодательных инициатив по причине их абсурдности^{xxiv}), либо прямым образом – без изменения исходных намерений, первоначально высказанных операторами несистемы без пределов (по причине небрежения правовой рациональностью и справедливостью)^{xxv};

- далее деформированное по отношению к подлинным смыслам (которые никак не поддаются деформированию и всегда существуют как непроизнесённый, но неупразднимый упрёк всем попыткам их деформировать) законодательство начинает определять особенности подготовки и применения деструктурированных документов градостроительного проектирования, на основе которых в конечном итоге производится

строительство, деструктивно воздействующее на морфологию и функционирование города^{xxvi};

- однако, специфика текущего момента заключается в том, что почти все деформирующие воздействия в отношении города ныне обречены оставаться как бы незамеченными (в их негативном качестве), что должно восприниматься как одобрение, обращаемое в приглашение продолжать функционировать несистеме без пределов в активном режиме. Именно это и происходит в действительности: начинается новый цикл действий операторов несистемы без пределов в части наращивания количества и интенсивности действий по деструктурированию законодательства, прилаженного под частные нужды операторов несистемы без пределов, которые не являются небескорыстными.

Другая особенность текущего момента (помимо общей атрофии восприятия сути происходящего в градорегулировании) состоит в том, что активно действующая несистема без пределов фактически достигла ныне своего максимума, поэтому развёртывать новые «круги верчения белки в колесе» становится уже не особо нужным: карт-бланш на всё последующее уже получен от федерального законодателя^{xxvii}. Но в силу неупразднимой и универсальной логики становится необходимым всё же обезопасить несистему без пределов от присутствия диаметрально противоположного направления в законодательстве – структурирующего направления, ещё не до конца упразднённого. Обезопаситься путём продолжения выхолащивания тех норм законодательства о градорегулировании, которые основаны на его исходных, подлинных и ещё не перевёрнутых с ног на голову принципах^{xxviii}.

Далее в данном тексте будут перечислены и кратко охарактеризованы некоторые особо значимые факты, иллюстрирующие существование в законодательстве и практике градорегулирования феномена «верчения белки в колесе».

1.1.1. Проблемы качества намерений и качества законов.

Закономерная неизбежность возникновения и распространения проблем деструктурирования законодательства о градостроительной деятельности - проблем первичных субъективных, явленных фактами возникновения деструктивных намерений и их последующего отражения в деструктивных нормах законодательства

Факт (1) – возникновение намерения и законодательная материализация намерения освободиться от необходимости применения института градостроительного (правового) зонирования

Логика функционирования несистемы без пределов неизбежно должна возбуждать желание-намерение либо законодательно упразднить, либо максимально нейтрализовать институт градостроительного (правового) зонирования как главное препятствие для легитимного существования несистемы без пределов, воплощённой в виде несистемы неправового точечно-административного градостроительства.

Законодательная материализация этого желания-намерения должна была состояться, а потому и состоялась в виде:

1) принятия противоречащих федеральным законам (и Земельному кодексу РФ, и ГрК РФ) правил землепользования и застройки города Москвы^{xxxix};

2) внедрения в ГрК РФ норм, деструктурирующих это правовой институт посредством создания ситуации, когда фактически утверждается:

- необязательность применения указанного института^{xxx};
- возможность почти беспрепятственного изменения ПЗЗ при фактическом отсутствии на то значимых оснований^{xxxi};
- необязательность соответствия (в части соблюдения градостроительных регламентов) документации по планировке территорий ПЗЗ^{xxxii};
- свобода региональной власти от требований федеральных законов относительно состава, содержания и особенностей применения ПЗЗ при том, что такая псевдосвобода предоставляется вопреки требованиям Федерального закона – ГрК РФ^{xxxiii}.

***Факт (2)** – возникновение намерения и законодательная материализация намерения освободиться от необходимости рациональным образом организовывать планировочную структуру города*

Логика функционирования несистемы без пределов неизбежно должна возбуждать желание-намерение законодательно снять с власти обязанность рациональным образом «упаковать город» в правовом отношении, поскольку выполнение этой обязанности заблокировало бы произвольные точечные вторжения в застройку города – вторжения, технологию которого и приобретение выгод от которого призвана обеспечивать именно несистема без пределов.

Законодательная материализация этого желания-намерения должна была состояться, а потому и состоялась в виде включения, а также не включения в федеральные законы соответствующих норм в виде:

1) исключения из ГрК РФ ранее действовавшей нормы, фактически понуждавшей соблюдать требования безопасности путём недопущения уменьшения размеров фактически существующих, но ещё не оформленных земельных участков многоквартирных домов (ЗУ

МКД) меньше некоторой минимальной величины – исключения, посредством которого фактически были: а) заложены псевдоправовые основания для бесконтрольного нарушения прав граждан; б) нарушены требования федерального законодательства о техническом регулировании^{xxxiv};

2) фактического отказа (до сих пор существующего и пролонгируемого в бесконечное будущее) от установления минимальных размеров земельных участков МКД разных видов посредством введения соответствующих позиций в своды правил^{xxxv};

3) фактического отказа от установления к некоторому предельному сроку границ земельных участков существующих МКД, а также границ земельных участков в составе озеленённых территорий общего пользования для недопущения на них неправомерной застройки^{xxxvi}.

***Факт (3)** – возникновение намерения и законодательная материализация намерения освободить власть от понуждения выполнять определённые юридически значимые положения генерального плана*

Это намерение должно быть направлено на освобождение власти от необходимости выполнять в ГП должны быть там представленными расчётные балансы между объёмами планируемой застройки и возможностями планируемой инфраструктуры обслуживать эти объёмы – балансы, распределённые по всей территории города и по его отдельным частям, а также по основным временным этапам.

Логика функционирования несистемы без пределов неизбежно должна возбуждать желание-намерение законодательно снять с власти указанную обязанность, поскольку её выполнение заблокировало бы возможности для произвольных точечных-площадочных вторжений в застройку города – вторжений, технологию которых и приобретение выгод от которых призвана обеспечивать именно несистема без пределов.

Законодательная материализация этого желания-намерения должна была состояться, а потому и состоялась в виде включения в федеральные законы, иные акты нововведений о том, что:

- с некоторого «счастливого» момента соответствующие положения ГП (включая положения о расчётных балансах) перестают быть юридически значимыми, поскольку переводятся из утверждаемой части ГП в обосновывающую, то есть могут учитываться, или не учитываться так, что факт наличия/отсутствия такого учёта перестаёт быть юридически значимым фактом – перестаёт быть нарушением законодательства^{xxxvii};

- комплексный план реализации ГП перестаёт быть обязательным^{xxxviii};

- даётся задание провести в законодательство нововведение, посредством которого вообще можно было бы упразднить институт генеральных планов для крупных городов^{xxxix};

- Москва выводится из-под сферы действия федерального ГрК РФ и отныне может сама (при наличии формального одобрения со стороны Правительства РФ) определять и состав, и содержание, и порядок применения ГП, особо не сообразуясь с требованиями ГрК РФ. При этом уже не имеет никакого значения то, что такой дарованный сверху иммунитет невосприятости требований ГрК РФ исходно противоречит его фундаментальной норме о недопустимости того, чтобы иные федеральные законы противоречили бы положениям ГрК РФ в части вопросов градорегулирования^{xl}.

Последнее нововведение знаменательно в том отношении, что отныне на территории Москвы можно делать всё, даже то, что запрещено федеральным законом.

Факт (4) – возникновение уникального намерения и законодательная материализация уникального намерения строить где угодно, даже при отсутствии на то у власти прав

В условиях последовательного и успешного продвижения к законодательному обеспечению возможности делать всё, даже то, что запрещено законом, просто обязана однажды достичь своего апогея несистема без пределов – несистема точечно-административного градостроительства. У операторов несистемы без пределов должно исходно существовать (в силу внутренней логики развёртывания этой несистемы) и к некоторому подходящему моменту возникнуть сокровенное, непреодолимое желание-намерение добиться максимального - возможности посредством закона приобретать права строить при отсутствии на то прав – при отсутствии прав на земельный участок при одновременном отсутствии также и самого земельного участка. Поскольку такое желание-намерение должно возникнуть, то и его законодательное обеспечение также должно состояться в положенное время неотвратно, а потому и состоялось по законам существования и утверждения несистемы без пределов^{xli}.

1.1.2. Проблемы качества документов градорегулирования.

Закономерная неизбежность возникновения и распространения проблем дефрагментации документов градостроительного проектирования - проблем вторичных (как следствий проблем первичных субъективных), явленные фактами создания деструктивных документов, возникших на основе противоречий с действующим законодательством, а также на основе деструктивных норм специально созданного эксклюзивного законодательства

Внедрённые под видом необходимых нововведений в законодательство противоречия обрекают его быть всегда противоречивым – до тех пор, пока из него не будут удалены исходные и последующие нововведения – суть противоречия. Пока этого не произойдёт не могут быть в принципе сведены в таком законодательстве концы с концами, никак не может оно стать подлинным законодательством, но обречено оставаться той бочкой испорченного мёда, по неразумию разбавленного ложкой дёгтя.

Испорченное, противоречивое законодательство не может функционировать иначе, как только обречать документы, на его основе подготавливаемые, на противоречивость, некачественность как в содержательном, так и в формально-юридическом отношениях. Тому есть множество подтверждений. В порядке примеров приведём лишь некоторые факты.

Факт (5) – наличие «пустых» ПЗЗ

Здесь надо воспользоваться данным в преамбуле к настоящей Концепции определением понятия «законодательство о градорегулировании» в широком понимании, согласно которому ПЗЗ как нормативный правовой акт также входит в состав такого законодательства. В условиях безраздельного господства несистемы без пределов (несистемы неправового точечно-административного градостроительства) должны существовать номинально, но никак не фактически ПЗЗ, которые должны характеризоваться и характеризуются в действительности особенностями, когда существование некоторых из них было бы немыслимым для правового государства:

а) факт номинального наличия ПЗЗ объясняется исключительно тем, что им невозможно не быть как некоему акту, который должен быть согласно федеральному закону, ещё не окончательно упразднённого в части регулирования института градостроительного (правового) зонирования;

б) ПЗЗ должны быть и действительно являются пустыми в прямом смысле слова, поскольку иное невозможно в принципе потому, что если бы случилось иное, то был бы поставлен под сомнение сам факт существования «святого» - несистемы без пределов, а допустить такое невозможно – такую возможность надо искоренить в зародыше посредством создания пустых ПЗЗ;

в) специально должна быть придумана изощрённая псевдоправовая технология создания пустых ПЗЗ – технология, включающая, как минимум, следующие действия:

- должна быть обеспечена возможность «прохождения», официального утверждения пустых ПЗЗ, очевидным образом противоречащих федеральным законам и элементарным принципам правового градорегулирования. Такое обеспечение невозможно выполнить

правовым способом, но только сугубо административным способом – надо было обеспечить отсутствие и непоступление впредь возражений со стороны федеральных контролирующих органов по поводу несоблюдения федерального законодательства^{xliii};

- далее должна быть обеспечена посредством специально придуманных новелл федерального законодательства возможность замещения действий, которые должны были бы производиться в рамках формализованных градостроительных регламентов ПЗЗ, на действия, не ограниченные никакими формальными юридически значимыми рамками-регламентами, поскольку именно в этом-то и заключена сердцевина смысла существования несистемы без пределов – несистемы, активно протезируемой федеральным законодательством. Такое устранение сделанных пустыми ПЗЗ легализуется административным документом, называемым «архитектурно-градостроительное решение», которое должно приниматься в каждом конкретном случае сугубо индивидуально, не публично и без оглядки на пустые ПЗЗ^{xliiii}.

Таким образом, в условиях функционирования несистемы без пределов не приходится говорить о качестве ПЗЗ, заведомо обречённых быть пустыми, но приходится говорить о том, что ПЗЗ используются как ширма для прикрытия как бы узаконенного произвола, на котором основано реально утвердившееся абсолютное право местного верховного администратора решать по своему произволению строительную судьбу каждой точки-площадки в городе, не опираясь при этом на юридически значимые ограничения градостроительного контекста, которые отныне признаны ненужными – признаны для того, чтобы открыть дорогу возможности практиковать абсолютное право без использования публичных документов, но прикрываясь их номинальным наличием^{xliv}.

Факт (б) – наличие псевдопрограммы по строительству, намеренно не увязанной с положениями документов градостроительного проектирования - ГП и ПЗЗ, фактически признанных ненужными, вопреки федеральным законам

Этот факт закономерно-неизбежно должен был состояться, а потому и состоялся по следующим причинам:

- несистема без пределов – это специфический порядок действий по обеспечению фронта строительных работ с позиции поддержания небескорыстных интересов администрации и строительных фирм;

- такого рода обеспечение уже по определению предполагает масштабность действий на основе некоей системности. Как устранить это противоречие? Как обеспечить масштабность-системность посредством псевдопорядка, фактически отрицающего системность, - посредством несистемы без пределов? Только одним изящным, но

псевдоправовым способом, суть которого раскрывается следующими заранее предзаданными требованиями.

Во-первых, надо в обязательном порядке использовать слово «программа», символизирующее как системность, так и масштабность планируемых действий.

Во-вторых, надо в обязательном порядке намеренно забыть и не упоминать о том, что согласно Федеральному закону строительство должно производиться на основе ГП и ПЗЗ (см. пункт 4 статьи 2 ГрК РФ).

В-третьих, надо в «программу» не вводить юридически значимые показатели максимальных объёмов планируемой застройки и, соответственно, не вводить также юридически обязательные для выполнения показатели в отношении различных видов инфраструктур, планируемых к созданию для обслуживания соответствующих объёмов застройки. При этом надо помнить о том, что такие показатели станут юридически значимыми тогда, когда они в соответствующем статусе будут утверждены в ГП, а поскольку этого намеренно не делается (вопреки Федеральному закону), то и ответственности за исполнение/неисполнение этих показателей не возникает, что и требуется для продолжения спокойного функционирования несистемы без пределов.

В-четвёртых, обеспечив выполнение третьего требования, надо утвердить понимание того, что главным инструментом реализации «программы» должны стать проекты планировки территории (ППТ). При этом следует чётко выдерживать установку на то, что ППТ надо сделать абсолютно независимыми от ГП и ПЗЗ, и сделать это надо путём включения в законодательство соответствующих эксклюзивных норм, а для обеспечения ещё большей свободы функционирования несистемы без пределов надо сделать так, чтобы для выполнения «программы» использование самих ППТ было бы не обязательным^{xiv}.

В-пятых, придётся понять, что вышеизложенные и как бы закономерные в рамках функционирования несистемы без пределов требования порождают ряд неотвратимых следствий, о наличии которых придётся упорно умалчивать, а именно:

- следствие первое, согласно которому ППТ и в содержательном, и в формально-юридическом смыслах обречены быть деструктурирующими документами (доказательства – см. ниже рассмотрение факта 7);

- следствие второе, согласно которому как бы сама собой утверждается не подлежащая декларированию новая парадигма существования и развития города, обеспечивающая гарантированную непредсказуемость застройки ради потакания любым намерениям застройщиков, не направляемым правовой системой градорегулирования, подлежащей отклонению и ликвидации.

Факт (7) – наличие деструктивных проектов планировки территории (ППТ)

В условиях, предзаданных требованиями, направленными на обеспечение беспрепятственного функционирования несистемы без пределов, предопределено быть тому, чтобы:

- ППТ в методическом, содержательном и формально-юридическом отношениях были лишены возможности рациональным образом решать вопросы сбалансированности планируемой застройки и планируемой для обслуживания застройки инфраструктуры, а в случаях номинального наличия в ППТ таких вопросов их решение обречено быть имитацией подлинных решений в том числе по причине намеренного допущения администрацией формальных и содержательных противоречий ППТ рациональным требованиям ГрК РФ^{xlvi};

- ППТ подготавливались без опоры на градостроительный контекст, значимый в правовом отношении (по причине намеренного отказа от создания такого контекста), что неизбежно ведёт к хаотизации застройки, в том числе в части неоправданного увеличения её этажности, проводимого ради выполнения небескорыстных интересов застройщиков^{xlvii};

- даже обречённые быть деструктивными ППТ вытеснялись ещё более деструктивными документами, позволяющими в соответствии с эксклюзивным законодательством строить тем лицам, которые не являются застройщиками, - лицам, не имеющим прав на земельные участки в ситуации отсутствия и самих земельных участков^{xlviii}.

1.2. Проблемы существования неосмысленных проблем законодательства и практики

1.2.1. Проблемы ментальные - проблемы невосприятия реальности.

Проблемы невосприятия реальности как фактор содействия деструктурирующему воздействию на города несистемы без пределов

Этот вид проблем является по своему уникальным – достойным стать предметом специальных исследований. Здесь мы ограничимся тем, что представим обобщённо этот вид проблем в двух частях:

- как (1) проблему невосприятия деструктивных проявлений в самом законодательстве о градорегулировании;

- как (2) проблему невосприятия фактов деструктивных изменений морфологии города под воздействием деструктивного законодательства.

(1) Проблема невосприятия деструктивных проявлений в самом законодательстве о градорегулировании

(1.1) Для абсолютного большинства граждан отсутствия восприятия деструктивных проявлений в самом законодательстве о градорегулировании объясняется следующими обстоятельствами:

- отсутствием подлинной, поддержанной материальными соображениями заинтересованности приобретать понимание элементарных основ законодательства о градорегулировании по причине отсутствия полноценных прав на квартиры, когда права собственности на них должны дополняться правами общей долевой собственности на земельные участки многоквартирных домов (ЗУ МКД) - ЗУ, установленных в приемлемых, справедливых границах^{xlix}. Отсутствие такой заинтересованности специально поддерживается администрацией, намеренно не принимающей на себя обязательств по завершению к некоторому предельному сроку справедливого межевания кварталов, микрорайонов расположения МКД¹;

- отсутствием понимания того, что состояние местного законодательства о градорегулировании, начиная с качества ПЗЗ, прямым образом влияет на наличие/отсутствие гарантий относительно не уменьшения, сохранения, возрастания стоимости принадлежащей им недвижимости;

- отсутствием у администрации намерений и действий по просвещению жителей города относительно законодательства о градорегулировании – отсутствие закономерное, неизбежное и «оправданное», легко объясняемое тем, что при возрастании правовой грамотности граждан возрастает опасность упразднения несистемы без пределов. То есть, администрация не намерена рубить сук, на котором она сидит.

(1.2) Для абсолютного большинства представителей строительных фирм отсутствие восприятия деструктивных проявлений в самом законодательстве о градорегулировании (в условиях утвердившегося монополизма и существования неформализованных альянсов между администрацией и строительными фирмами) объясняется предельно просто: подлинное законодательство – это ограничения, чем меньше ограничений со стороны законодательства и чем больше развёрнута несистемы без пределов, тем больше выгоды-прибыли можно получить с каждой точки городского пространства по договорённости с администрацией, заинтересованной содействовать действиям застройщиков в условиях отсутствия формализованных, юридически значимых ограничений, в частности, в виде предельных параметров застройки (таких например, как

её максимальная этажность), определённых градостроительными регламентами в составе ПЗЗ.

(1.3) Для абсолютного большинства архитекторов отсутствие восприятия деструктивных проявлений в самом законодательстве о градорегулировании объясняется тем, что для них исподволь, без сосредоточения рефлексии (в том числе и по причине отсутствия, недополучения минимального правового образования) произошло перевёртывание смыслов, в результате чего хорошее в отношении города (всегда требующего некоторого порядка) стало почти автоматически плохим в отношении архитектуры (которая, якобы, всегда требует свободы от навязанного извне порядка города). При таком перевёртывании смыслов по особому должна восприниматься несистема без пределов – должна восприниматься положительным фактором содействия самовыражению архитекторов – содействия бесконтрольной, абсолютной свободе архитектора в городе, лишённом юридически значимого контекстуального окружения, где согласно индивидуальному праву (фактически – не-праву) можно всегда делать всё, что захочет вольный творец, который, якобы, должен быть освобождён от понуждений к соблюдению градостроительного контекста^{li}.

(2) Проблема невосприятия фактов деструктивных изменений морфологии города под воздействием деструктивного законодательства

Эта проблема является ещё более сложной для изучения и объяснения, чем предшествующая. Зато она является более простой по очевидным результатам. Дело в том, что если деструктивность закона можно обнаружить рациональным путём – доказательно, то рациональные основы для оценки морфологии города являются более ограниченными. Ныне здесь преобладает неразличение между тем, что хорошо, и тем, что плохо. На факт такого смешения налагается ещё один факт восприятия, согласно которому, якобы, нельзя считать причиной плохой морфологии города плохой местный закон (представленный в виде ГП, ПЗЗ, ДПТ) и наоборот, да ещё при том, что плохое для одних обнаруживается как хорошее для других и наоборот. В такой ситуации для многих, в том числе и для части специалистов, возникает безразличие к качеству законодательства. Как бы превращается в мнимую, либо вовсе упраздняется задача совершенствования законодательства как задача выдуманная, не имеющая отношения к жизни, которая течёт, якобы, независимо от закона, каким бы качественным, или не качественным он ни был.

Подводя итог краткому логическому анализу проблемы восприятия законодательства и результатов его действия можно сказать, что ныне найдётся не много субъектов, готовых содействовать совершенствованию законодательства о градорегулировании путём упразднения из него норм, утверждающих несистему без пределов.

Этот вывод совпал с ранее представленным во введении результатом моделирования позиций различных субъектов в отношении законодательства.

1.2.2. Проблемы практики – проблемы расширенного воспроизводства проблем.

Проблемы, понуждающие операторов несистемы без пределов к применению всё более и более кардинальных, сильнодействующих, бюджетоемких мероприятий для исправления в догоняющем режиме последствий процесса деструктурирования города – исправления, которому не суждено решать проблемы (кроме решений на краткие периоды времени), но в конечном итоге суждено стимулировать разрастание проблем без надежды на их рациональное решение в обозримом будущем

Существуют два принципиально разных подхода к регулированию уровня сбалансированности города:

- структурирующий подход (СП) как проявление системы пределов (системы зонально-правового градорегулирования) и
- деструктурирующий подход (ДП) как проявление несистемы без пределов (несистемы точечно-административного градостроительства).

В отношении решения задачи сбалансированности города деструктурирующий подход характеризуется следующими несубъективными положениями:

1) ДП, однажды внедрённый в практику градорегулирования, уже никогда потом не позволяет выйти из предопределённой колеи той специфической логики, которая понуждает к развёртыванию этого подхода вплоть до его конкретных проявлений (если только не осознать пагубность такого понуждения и не отказаться от применения самого подхода – несистемы без пределов). Эта логика и её конкретные практические проявления относительно легко могут быть воспроизведены и осмыслены (что почти никогда, к сожалению, не делается). В этом отношении операторы ДП являются заложниками этого подхода – они вынуждены действовать как бы неосознанно, не проявляя независимой интеллектуальной воли (даже при наличии таковой), почти механистически отвечая на императивные требования специфической логики существования ДП;

2) главная цель ДП как несистемы без пределов состоит в том, чтобы обеспечивать в постоянном режиме фронт предстоящих строительных работ и, соответственно, постоянно

растущие объёмы и темпы строительства ради поддержания приемлемой и устойчивой траектории развития экономики города и страны в целом;

3) поскольку поддержание сбалансированности города (в части соответствия возможностей инфраструктуры постоянно наращиваемым объёмам строительства) заведомо не является главной целью ДП, то предопределено происходить следующему (далее рассматривается пример в отношении транспортной инфраструктуры, но эта же логика действует с некоторыми специфическими особенностями и в отношении иных видов инфраструктур – социальной, инженерно-технической):

а) при заданных условиях (утверждение безусловного приоритета задач наращивания объёмов строительства во что бы то ни стало) темпы развития транспортной инфраструктуры обречены на то, чтобы всегда отставать от темпов наращивания объёмов строительства жилья. То есть, разнице показателей баланса между застройкой и инфраструктурой как бы «предписано» постоянно увеличиваться, но увеличиваться не далее некоторого критического порога, когда эта разница в авральном режиме должна быть уменьшена для недопущения транспортного коллапса. Далее возникает вопрос о специфической технологии уменьшения этой разницы – уменьшения для возвращения её в некоторую приемлемую, «терпимую», не критичную область допустимого уровня сбалансированности;

б) специфика указанной технологии определяется следующими тремя положениями:

- во-первых, особенность транспортной ситуации в городе – это критическая нехватка улиц не магистральных, но распределяющих-капиллярных. Гипотетически такая нехватка могла бы покрываться созданием именно таких новых, дополнительных распределяющих-капиллярных улиц (РКУ). Но такое создание возможно только при комплексном преобразовании территорий (КПТ), а КПТ возможно организовать только при функционировании системы пределов (системы зонально-правового градорегулирования) – системы отвергнутой и заменённой несистемой без пределов. При функционировании несистемы без пределов наращивание объёмов застройки обречено выполняться точечно-площадочным способом^{lii} – не системно, не комплексно, а значит, наращивания РКУ происходить не будет в заметных масштабах. То есть, заведомо отсутствует надежда на то, что будет улучшаться транспортная ситуация за счёт наращивания потенциала РКУ. Значит, остаётся надеяться только на наращивание потенциала магистральных улиц и иных магистральных путей сообщения;

- во-вторых, неотъемлемой характеристикой несистемы без пределов являются ею порождаемые неотвратимо неформальные ассоциации между представителями администрации и строительных фирм. В свою очередь, этим фактом предопределяются

соответствующие следствия, в частности такое следствие, когда преференции в создании дополнительных магистральных линий транспорта должны отдаваться территориям строительства, «курируемого» этими неформальными ассоциациями. То есть, должно происходить следующее. Соответствующие строительные фирмы должны получать безвозмездную поддержку из бюджета в виде повышения цены продаваемого жилья, возросшего в цене по причине улучшения транспортной ситуации за счёт бюджета. Очевидно, что неизбежное наличие таких территориальных преференций не определяется требованиями системной организации территории в целом, поэтому не будет быстро повышаться качество такой организации в масштабах агломерации, но будут происходить перекосы, которые задним числом, по прошествии времени будут, или не будут выравниваться;

- в-третьих, создаётся тривиальная ситуация (тривиальная для теории и практики управления городами), когда одновременно происходят слабо скоординированные и не синхронизированные должным образом процессы^{liii}: не лимитированное верхними пределами неуклонное наращивание объёмов строительства (в процессе которого практически не происходит наращивание сетей РКУ); почти в авральном режиме наращивание магистральных сетей уличного и внеуличного транспорта при особо критических ситуациях приближения, или наступления транспортных коллапсов на отдельных участках территории города. Тривиальность этой ситуации состоит в том, что в заданных условиях решение транспортных проблем путём наращивания магистральных сетей воспринимается как необходимое мероприятие (что частично верно). Это, с одной стороны. Но с другой стороны, такое решение обречено быть кратковременным, то есть, мнимым, поскольку по прошествии недолгого времени вновь созданные магистрали окажутся забитыми машинами, людьми, количество которых неуклонно будет увеличиваться по причине постоянного, неостанавливаемого роста объёмов возводимой застройки, а также по причине новых потоков перемещающихся людей, которые «притягиваются» в магистрали первоначальным удобством их использования – удобством, которое относительно быстро обращается в неудобство вплоть до возникновения новых заторов-коллапсов на новом цикле мнимого, тапикового развития города.

Непредвзятый анализ показывает, что за отсутствие рефлексии по поводу устройства местного законодательства о градорегулировании придётся платить. Скорее всего, не нынешним операторам несистемы без пределов, а новому поколению горожан – платить тем, что либо придётся довольствоваться искусственно созданными в необязательном

порядке плохими условиями проживания и деятельности в городе, либо искать новые места для проживания.

2. РЕШЕНИЯ

2.1. Первый этап программы – программа-минимум: упразднение ранее состоявшихся наиболее деструктивных вторжений в законодательство о градорегулировании^{liv}

Таблица. Особо значимые и значимые деструктивные нормы законодательства, подлежащие упразднению (либо отсутствующие нормы, подлежащие введению в законодательство)

№ п/п	Требуемые изменения законодательства	Законы, иные акты	Ссылки на обоснования
<i>А</i>	<i>Особо значимые деструктивные нормы (либо отсутствующие нормы, предлагаемые к введению в законодательство)</i>		
1	Упразднить деструктивные нормы, согласно которым, начиная с 2020 года, территория Москвы фактически выведена из-под действия ГрК РФ, выведена в нарушение требований этого Федерального закона	№ 4802-1 "О статусе столицы Российской Федерации" ²	См. [2], пояснения к таблице – I-5, II-5
2	Упразднить деструктивные нормы, согласно которым допускается приобретать права на несформированные земельные участки, подготавливать для них проектную документацию, получать разрешения на строительство, выполнять строительство и получать разрешения на ввод построенных объектов в эксплуатацию на так и не сформированных земельных участках	№ 4802-1 "О статусе столицы Российской Федерации"	[1], вопросы 5.2.1, 1.1.4
3	Упразднить деструктивные нормы, согласно которым с 2020 года узаконен новый вид документа, так называемое, «разрешение на использование земель», посредством которого в соответствующих случаях упраздняется применение таких документов как	№ 4802-1 "О статусе столицы Российской Федерации"	[2], пояснение к таблице IV-3

² Деструктивные нормы, введённые в № 4802-1 "О статусе столицы Российской Федерации" посредством № 472-ФЗ от 27.12.2019, согласно которым территория города противоправно выводится из под действия ГрК РФ, в частности, в том отношении, что «... органы государственной власти города Москвы: ... устанавливают по согласованию с Правительством Российской Федерации особенности состава, содержания, порядка разработки, утверждения генерального плана города Москвы, а также особенности порядка внесения изменений в генеральный план города Москвы и при необходимости определяют перечень требуемых для этого сведений, документов, материалов;

...устанавливают особенности состава, содержания, порядка разработки, утверждения правил землепользования и застройки города Москвы, документации по планировке территории, а также особенности порядка внесения изменений в указанные документы и при необходимости определяют перечень требуемых для этого сведений, документов, материалов».

Эти новеллы прямым образом противоречат части 2 статьи 3 ГрК РФ, согласно которой: «Федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в области градостроительной деятельности, не могут противоречить настоящему Кодексу».

	разрешение на строительство, разрешение на ввод объекта в эксплуатацию		
4	Упразднить ПЗЗ Москвы - признать их утратившими силу со дня утверждения по причине противоречий федеральным законам – ЗК РФ и ГрК РФ	Постановление Правительства Москвы от 28.03.2017 N 120-ПП	[1], вопрос 1.5.4
5	Упразднить деструктивную норму, создающую основания для противоправного вывода избранных по желанию власти территорий из-под действия института градостроительного зонирования	ГрК РФ, часть 1.1 статьи 38	[1], вопросы 5.2.2.2, 1.3.2.2
6	Упразднить деструктивную норму, введение которой позволило быстро и произвольно изменять ПЗЗ без должных на то оснований	ГрК РФ, часть 14 статьи 31	[1], вопрос 1.2.2
7	Упразднить противоречащую логике правового градорегулирования ситуацию, когда при номинальном наличии ПЗЗ допускается «бесконечно долго» использовать, так называемые, архитектурно-градостроительные решения, посредством которых, а также с «помощью» части 1.1 статьи 38 ГрК РФ можно фактически упразднить потребность в ПЗЗ и ввести порядок, равнозначный применению несистемы без пределов	ГрК РФ, Пункт 7.4 части 1 статьи 6; постановление Правительства РФ от 30.04.14 № 403	[1], вопрос 1.3.1
8	Устранить деструктивные нормы в отношении Классификатора видов разрешённого использования земельных участков	ЗК РФ, пункт 2 статьи 7; Приказ Минэкономразвития России от 01.09.14 № 540	[1], вопрос 1.5.3
9	Устранить деструктивные нормы в отношении порядка установления санитарно-защитных зон. Провести концептуальные преобразования этого порядка, предусмотрев возможность для публичной власти предопределять границы распространения соответствующих ограничений путём использования правового института территориального планирования	Часть 1 статьи 69 № 218-ФЗ от 13.07.15 «О государственной регистрации недвижимости»; Статьи 106, 107 ЗК РФ; СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03	[3]
10	Обеспечить правовую возможность фиксации в документах правового статуса несоответствующего ПЗЗ использования земельных участков и иных объектов недвижимости	№ 218-ФЗ от 13.07.15 «О государственной регистрации недвижимости»; ГрК РФ	[1], вопросы 5.2.2.1, 1.2.3
11	Вернуть в институт территориального планирования ошибочно изъятый из него (посредством № 41-ФЗ от 2011 года) правовой инструмент в виде границ зон планируемого размещения объектов	ГрК РФ	[1], вопрос 2.1.1.2
12	Ввести в федеральное законодательство о техническом регулировании (точнее вернуть в него ранее ошибочно упразднённые положения) о минимальных размерах земельных участков многоквартирных домов различной этажности	Федеральное законодательство о техническом регулировании	[1], вопрос 3.2.2
13	Установить законом обязанность для органов власти завершить к определённому сроку образование земельных участков многоквартирных домов (МКД) путём подготовки, обсуждения и утверждения в порядке, установленном законодательством, документации по планировке территории (с учётом выполнения требования строки 12 данной таблицы) при сохранении права собственников квартир в МКД завершить оформление их прав долевой собственности на образованные земельные участки МКД тогда, когда они сочтут для себя возможным, необходимым	ЗК РФ, ГрК РФ, Жилищный кодекс РФ	[1], вопросы 4.1.1, 3.2.2

Б	<i>Иные значимые деструктивные нормы (либо отсутствующие нормы, предлагаемые к введению в законодательство)</i>		
<i>Б1</i>	<i>Совершенствование института градостроительного (правового) зонирования</i>		
14	Устранить ошибки в отношении определений понятий «градостроительное зонирование», «градостроительный регламент»	ГрК РФ	[1], вопрос 1.3.2
15	Исправить ошибки, определившей для соответствующих случаев, что ПЗЗ утверждаются исполнительным органом власти, а не представительным	ГрК РФ	[1], вопросы 1.2.7, 1.5.2
16	Упразднить институт категорий земель ввиду его избыточности при наличии института градостроительного (территориального, правового) зонирования	ЗК РФ	[1], вопросы 1.5.1, 2.1.3.2, 2.1.3.4
17	Уточнить формулировки о соотношении генерального плана и правил землепользования и застройки	ГрК РФ	[1], вопрос 1.4.1
18	Упразднить деструктивные нормы о разрыве связи между правилами землепользования и застройки и документацией по планировке территории	ГрК РФ	[1], вопросы 1.4.2, 1.4.3
19	Усовершенствовать правовые институты установления зон с особыми условиями использования территории	ЗК РФ, ГрК РФ, № 73-ФЗ	[3]; [1], вопрос 1.3.5
20	Расширить правовые возможности применения института условно разрешённых видов использования недвижимости	ГрК РФ	[1], вопрос 1.2.4
21	Уточнить правовое содержание института отклонений от предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции объектов недвижимости	ГрК РФ	[1], вопрос 1.2.5
22	Усовершенствовать институт проведения публичных слушаний в области градорегулирования	ГрК РФ	[1], вопрос 1.3.6
<i>Б2</i>	<i>Совершенствование института территориального планирования</i>		
23	Документы территориального планирования регионального и федерального уровней должны быть выведены из состава документов стратегического планирования	№ 172-ФЗ ³	[1], вопрос 2.1.1.1
23	Устранить деструктивные ошибки в отношении требований по отображению в документах территориального планирования границ планируемого размещения объектов	ГрК РФ, приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 7 декабря 2016 г. № 793	[1], вопросы 2.1.1.2, 2.3.5
24	Федеральными законами определить предельные сроки для установления и внесения в ЕГРН существующих юридически значимых границ земель лесного фонда, земель сельскохозяйственного использования, а также границ сельскохозяйственных угодий и, соответственно, установить последствия и санкции за невыполнение таких обязанностей	ЗК РФ, иные федеральные законы	[1], вопросы 2.1.3.2, 2.1.3.3, 2.1.3.4
25	Подготовить и принять сводный документ (свод правил), включающий все без исключения требования технических регламентов безопасности, подлежащие соблюдению при подготовке, обсуждении, утверждении и применении документов	Федеральное законодательство о техническом регулировании	[1], вопрос 2.1.3.3

³ Федеральный закон Российской Федерации № 172-ФЗ от 28.06.2014 года «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

	территориального планирования и иных документов градостроительного проектирования		
26	Исправить неточную норму, согласно которой государственная регистрация прав в ЕГРН, связанная также и с фиксацией соответствующих границ, проводится исключительно по желанию правообладателей – любых правообладателей объектов недвижимости, будь то частные лица, либо публичная власть	Часть 1 статьи 69 № 218-ФЗ ⁴	[3]; [1], вопросы 2.1.3.2, 2.1.3.4
27	Вернуть в ГрК РФ институт совместного территориального планирования, осуществляемого различными уровнями и органами публичной власти, - институт фактически упразднённый в 2011 году посредством деструктивных норм № 41-ФЗ	Статья 27 ГрК РФ	[1], вопрос 2.2.3.1
28	Упразднить как не имеющую правового смысла и дополнительного содержания введённую в ГрК РФ посредством № 507-ФЗ ⁵ статью об одном документе территориального планирования для двух или нескольких субъектов РФ	ГрК РФ	[1], вопрос 2.2.3.2
29	Уточнить содержание генеральных планов в том смысле, что посредством этих документов, среди прочего и главным образом, должны устанавливаться балансы между существующей и планируемой застройкой, с одной стороны, и обслуживающей застройку инфраструктурой существующей и планируемой, с другой стороны	ГрК РФ	[1], вопросы 2.3.2, 1.4.1
30	Изменить нормы ГрК РФ ради совершенствования взаимосвязи между процессами подготовки генеральных планов и подготовки нормативов градостроительного проектирования	ГрК РФ	[1], вопросы 2.3.3, 3.5.1- 3.5.3
<i>Б3</i>	<i>Совершенствование институтов градостроительного нормирования</i>		
31	Дополнить статью 2 ГрК РФ об основных принципах законодательства о градостроительной деятельности новым принципом, согласно которому не допускается вторгаться в сферу регулирования какого-либо института градостроительного нормирования другим институтом, другими институтами градостроительного нормирования	ГрК РФ	[1], вопросы 3.1.1, 3.3.1
32	Уточнить формулировку пункта 1 статьи 11.9 ЗК РФ в том смысле, что минимальные размеры земельных участков, в силу логической необходимости предопределяемые требованиями безопасности, должны устанавливаться законодательством о техническом регулировании, а градостроительные регламенты должны устанавливать минимальные размеры земельных участков не менее тех, которые установлены законодательством о техническом регулировании, а далее – должна выполняться дифференциация этих размеров в зависимости от расположения и специфики территориальных зон	ЗК РФ, ГрК РФ, федеральное законодательство о техническом регулировании	[1], вопросы 3.2.2, 3.2.3
33	Упразднить ошибочные положения в отношении института нормативов градостроительного проектирования	ГрК РФ	[1], вопрос 3.4.10
<i>Б4</i>	<i>Совершенствование института планировки территории</i>		
34	Исправить ошибки законодательства, которые создают деструктивную возможность избыточного	ЗК РФ, ГрК РФ	[1], вопрос

⁴ Федеральный закон № 218-ФЗ от 13 июля 2015 года «О государственной регистрации недвижимости».

⁵ Федеральный закон от 31.12.2017 № 507-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

	изъятия недвижимости для государственных или муниципальных нужд		4.2.2.1
35	Исправить ошибки законодательства, которые неоправданно сузили правовые основания для подготовки документации по планировке территории в случаях уплотнения улично-дорожной сети	ГрК РФ	[1], вопрос 4.2.2.2
36	Исправить ошибки законодательства, которые обеспечивают разрыв оптимальных связей между документацией по планировке территории и правилами землепользования и застройки	ГрК РФ	[1], вопросы 4.2.3, 1.4.2, 1.4.3
37	Исправить ошибки законодательства, которые неправильно и с деструктивными последствиями трактуют содержание понятия «планировочная структура»	ГрК РФ, приказ Минстроя России от 25.04.17 № 738/пр	[1], вопрос 4.2.4
38	Исправить «каскад ошибок», совершённых принятием № 373-ФЗ ⁶ , помимо иных аспектов относящихся (прямо или косвенно) также и к деформированию института планировки территории	ГрК РФ	[1], вопросы 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4
39	Исправить ошибки законодательства, формально и фактически закрепивших непризнание комплексного плана реализации генерального плана в качестве неотъемлемого звена, обеспечивающего проведение эффективной градостроительной политики на местах	ГрК РФ	[1], вопросы 4.4.1, 3.5.3
<i>Б5</i>	<i>Совершенствование института проверки результатов проектирования</i>		
40	Создать посредством норм федеральных законов гарантии недопущения застройки существующих озеленённых территорий общего пользования и приравненных к ним территорий в границах населённых пунктов	ЗК РФ, ГрК РФ	[1], вопрос 5.1.1.4
41	Ввести в законодательство основания для отказа в выдаче градостроительных планов земельных участков в случаях, когда их размеры не соответствуют предельным размерам, определённым градостроительными регламентами в составе правил землепользования и застройки	ЗК РФ, ГрК РФ	[1], вопрос 5.2.1.2
42	Однозначным и исчерпывающим образом отграничить все виды объектов капитального строительства от всех иных объектов – объектов, которые не являются объектами капитального строительства и для которых не требуется получение разрешения на строительство	ГрК РФ, Федеральное законодательство о техническом регулировании	[1], вопрос 5.2.1.3
43	Обеспечить образование земельных участков в населённых пунктах исключительно посредством документации по планировке территории и, соответственно, упразднить там применение, так называемых, схем расположения земельных участков на кадастровой карте территории (за редкими исключениями)	ЗК РФ, ГрК РФ, № 4802-1 "О статусе столицы Российской Федерации"	[1], вопросы 5.2.1.4, 1.1.4
44	Восстановить правовую значимость градостроительного регламента для архитектурно-строительного проектирования, а также установить предельный срок для применения «дополнительных процедур» (дополнительных к уже установленному «исчерпывающему перечню процедур»), включая	ГрК РФ, постановление Правительства РФ от 30.04.14 № 403	[1], вопросы 5.2.2.3, 1.3.1

⁶ Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

	процедуры выдачи архитектурно-градостроительных решений		
45	Упразднить ошибочную новеллу, согласно которой в составе проектной документации, якобы, может подготавливаться распространяющий свое действие за пределы земельного участка «проект организации дорожного движения»	ГрК РФ	[1], вопрос 5.2.3.3
46	Ввести ныне отсутствующую ответственность за ненадлежащее исполнение полномочия федерального органа исполнительной власти проверять соблюдение законодательства в отношении документов градостроительного проектирования	ГрК РФ	[1], вопрос 5.3

3. ПРИЛОЖЕНИЯ

3.1. 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. Вопросы технологии перевёртывания смыслов посредством псевдозаконодательства о градорегулировании:

<https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/357575454.pdf>

3. Трутнев Э.К. Вопросы установления санитарно-защитных зон. Имущественные отношения в Российской Федерации. № 6, 7 (213, 214), 2019. См. также: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_szz

4. Трутнев Э.К. Вопрос о взаимообусловленности несубъективных понятий «архитектура» и «градоустройство»:

[https://urban.hse.ru/data/2019/01/18/1148379483/Вопр%20о%20арх-ре%20и%20градоустр-ве%20\(18%2001%2019\).pdf](https://urban.hse.ru/data/2019/01/18/1148379483/Вопр%20о%20арх-ре%20и%20градоустр-ве%20(18%2001%2019).pdf)

3.2. Доказательства положений Концепции, дополнения и пояснения

(представлены в виде концевых сносок к соответствующим частям основного текста)

ⁱ См. [1], вопросы 1.1.1 – 1.1.4, 1.5.4, 1.5.5.

ⁱⁱ См.: [1], раздел 6; в настоящем тексте раздел 2.1 – таблицу особо значимых деструктивных норм законодательства, подлежащих упразднению.

ⁱⁱⁱ См. [2], к таблице пояснения I-4, 5.

^{iv} См.: [1], раздел 6.1.

^v См., например, [2], к таблице пояснения IV-1, 2, 3.

^{vi} См., например, [2], к таблице пояснение I-4, где отмечен факт наличия деструктивного намерения упразднить институт генеральных планов в крупных городах.

^{vii} Фрагмент статьи 2 ГрК РФ: «*Законодательство о градостроительной деятельности и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты основываются на следующих принципах: 1) обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории ;...*».

^{viii} См. [2], где в таблице показано, как из принципа устойчивости как бы сама собой начинает развёртываться система правового градорегулирования, а именно, следующим образом:

- устойчивое развитие – это проявление устойчивости, а устойчивость в свою очередь – это свидетельство наличия баланса. Между чем и чем? Между двумя «чашами весов»: а) объёмами планируемой застройки и б) соотносёнными с ними возможностями параллельно планируемой инфраструктуры различных видов – социальной, транспортной, инженерно-технической;

- баланс – это результат расчётного моделирования. Балансовые расчёты могут быть выполнены только при наличии исходного условия – только в случае установления предельных-максимальных объёмов застройки;

- не могут быть выполнены вышеозначенные требования никаким иным образом, как только посредством подготовки документа территориального планирования – генерального плана (ГП);

- посредством ГП установление показателей устойчивости-сбалансированности города требует их дальнейшего развёртывания-реализации посредством выполнения последующих требований.

Получается, что состоявшаяся в законе исходная декларация принципа устойчивого развития требует при ответственном отношении к делу выстраивания местной системы градорегулирования, базирующейся на взаимосвязанных документах градостроительного проектирования.

^{ix} В этой связи полезным будет для понимания сути обсуждаемых вопросов принять к сведению факт возникновения в рамках второго деструктурирующего (хаотизирующего) направления задания подготовить предложения по упразднению института генеральных планов для крупных городов. См. [2], сноска I-4 к таблице.

^x Более подробно об этом см. [2], где указано, в частности, что максимизация первого направления должна привести к такому положению дел, когда, действия по созданию объектов и преобразованию территорий в городе осуществляются на основании системно организованных, публично предъявленных документов градостроительного проектирования, фиксирующих формализованные права для таких действий – формализованные, в частности, посредством правил землепользования и застройки (с учётом ГП подготовленных) и транслируемые из таких правил в градостроительные планы земельных участков (ГПЗУ) для предъявления каждому застройщику, а действия застройщиков обречены выполняться строго в предустановленных рамках публичного права, формализованного в градостроительных регламентах.

^{xi} Более подробно об этом см. [2]. В частности, вопрос о деструктивных нововведениях N 472-ФЗ от 27.12.2019 (Федерального закона, посредством которого были внесены очередные изменения в N 4802-1 "О статусе столицы Российской Федерации"), согласно которым территория города противоправно выводится из под действия ГрК РФ, в частности, в том отношении, что «... органы государственной власти города Москвы: ...

устанавливают по согласованию с Правительством Российской Федерации особенности состава, содержания, порядка разработки, утверждения генерального плана города Москвы, а также особенности порядка внесения изменений в генеральный план города Москвы и при необходимости определяют перечень требуемых для этого сведений, документов, материалов;

устанавливают особенности состава, содержания, порядка разработки, утверждения правил землепользования и застройки города Москвы, документации по планировке территории, а также особенности порядка внесения изменений в указанные документы и при необходимости определяют перечень требуемых для этого сведений, документов, материалов».

Эта новелла прямым образом противоречит части 2 статьи 3 ГрК РФ, согласно которой: «*Федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в области градостроительной деятельности, не могут противоречить настоящему Кодексу».*

^{xii} Научное определение понятия «несистема без пределов в градорегулировании» см.: 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/Парадоксы%20градорегулирования%20\(01%2010%2019\).pdf](https://urban.hse.ru/data/2019/10/03/1542998989/Парадоксы%20градорегулирования%20(01%2010%2019).pdf)

^{xiii} У этого периода есть две даты начала – фактическая и формальная.

Фактически этот период начался с 1996 года, с года принятия в Великом Новгороде первого документа правового (градостроительного) зонирования - первых постсоветских правил землепользования и застройки как восприятия и продолжения применения того вида актов, которые в дореволюционной России существовали под названием городских уставов. См. об этом [1].

Формально начало этого периода может отсчитываться с даты принятия Федерального закона от 20.03.2011 № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» - закона, destructively преобразовавшего один из институтов градорегулирования. См. об этом [1], вопросы 2.1.1.2, 2.1.1.3, 2.3.2 – 2.3.6.

^{xiv} Апогеем, наивысшей точкой этого максимума следует считать фактическое выведение территории Москвы из-под сферы действия Федерального закона – ГрК РФ, выведение противоправное, состоявшееся посредством № 472-ФЗ от 27.12.2019, которым были внесены очередные, в том числе противоправные, изменения в № 4802-1 "О статусе столицы Российской Федерации". Более подробно об этом см. [2].

^{xv} См. об этом [1], вопросы 1.1.1 – 1.1.4, 1.5.4, 1.5.5.

^{xvi} О логике развёртывания процесса обеспечения фронта строительных работ и проявлениях этой логики в фактах истории применительно к городу Москве см. [1], вопросы 1.1.1 – 1.1.4.

^{xvii} Примеры несоблюдения таких балансов при подготовке и утверждении противоречащих ГрК РФ проектов планировки см: Трутнев Э.К. Вопросы о проектах планировки территорий реновации: [https://urban.hse.ru/data/2020/01/17/1515019001/Вопросы%20о%20планировке%20территорий%20реновации%20\(23%2012%2019\).pdf](https://urban.hse.ru/data/2020/01/17/1515019001/Вопросы%20о%20планировке%20территорий%20реновации%20(23%2012%2019).pdf)

^{xviii} О технологии создания и применения такой неограниченной свободы см., в частности, [1], вопрос 1.3.1.

^{xix} Возможность сбыться такой надежде упраздняется следующими препятствиями:

1) распространение несистемы без пределов на всю территорию страны будет означать выведение страны из-под действия ГрК РФ, а такое выведение и абсурдно, и невозможно, поскольку оно равнозначно попытке реализации второго варианта, принципиальная нереализуемость которого доказана;

2) существование несистемы без пределов, основанной на неупразднимых - в рамках идеологии несистемы – противоречиях, то есть на двойственности как сочетании несочетаемого, не может быть надёжным, устойчивым, небеспроблемным существованием: «... дом, разделившийся сам в себе, падёт» (Лк 11:17).

^{xx} Последовательность операций анализа согласно этой методике такова:

1) выделяются основные группы причастных субъектов: законодатели и юристы; представители администраций регионов, городских округов; представители строительных фирм; представители архитекторов; представители планировщиков – субъектов подготовки документов градостроительного проектирования;

2) определяются несколько областей вероятности положительного высказывания в пользу того, или иного направления – от минимальной области (0,25) до максимальной области (1,0);

3) каждой группе причастных субъектов придаются «веса влияния» - от 1 до 5;

4) экспертным путём определяются для каждого из двух направлений и для каждой группы причастных субъектов «сила мотиваций» - СМ (как произведение соответствующего значения вероятности высказывания и веса влияния соответствующей группы);

5) суммируются значения СМ в отношении реализации каждого направления;

6) полученное суммарное значение СМ по каждому направлению сопоставляется с гипотетически возможным максимальным значением СМ, получается относительное в процентах выраженное значение силы мотиваций для каждого направления;

7) относительные значения СМ по двум направлениям сопоставляются и в завершении даётся интерпретация результатов.

^{xxi} Об используемой в псевдозаконотельстве технологии перевёртывания с ног на голову смыслов подлинного правового градорегулирования см. [2].

^{xxii} В качестве наиболее наглядного примера такого «дарования» см. ситуацию утверждения неправовых, противоречащих федеральным законам правил землепользования и застройки в Москве [1], вопрос 1.4.4.

^{xxiii} См., например, предложения об упразднении института генеральных планов для крупных городов: [2], к таблице пояснение I-4.

^{xxiv} См., пример трансформации не поддающейся объяснению со стороны формальной логики и здравого смысла инициативы упразднения института генеральных планов в законодательные нормы, фактически выводящие противоправным образом территорию Москвы из-под действия Федерального закона – ГрК РФ: [2], к таблице пояснения I-6 и II-5.

^{xxv} См. пример противоправного узаконения ситуации, когда застройщиком может быть лицо, не обладающее правами на земельный участок, при том, что и участка-то в юридическом смысле не существует: [1], вопрос 5.2.1.1.

^{xxvi} См.: Трутнев Э.К. Вопросы о проектах планировки территорий реновации: [https://urban.hse.ru/data/2020/01/17/1515019001/Вопросы%20о%20планировке%20территорий%20реновации%20\(23%2012%2019\).pdf](https://urban.hse.ru/data/2020/01/17/1515019001/Вопросы%20о%20планировке%20территорий%20реновации%20(23%2012%2019).pdf)

^{xxvii} Речь идёт о противоправном выводе Москвы из-под юрисдикции ГрК РФ: [2], к таблице пояснения I-6 и II-5.

^{xxviii} См. [2].

^{xxix} См. [1], вопрос 1.5.4.

^{xxx} См. ситуацию в отношении новеллы – части 1.1 статьи 38 ГрК РФ: [1], вопросы 5.2.2.2, 1.3.2.2.

^{xxxi} См. комментарий относительно значения новеллы, явленной частью 14 статьи 38 ГрК РФ: [1], вопрос 1.2.2.

^{xxxii} См. [1], вопросы 4.2.3, 1.4.2, 1.4.3.

^{xxxiii} См. [2], к таблице пояснение II-5.

^{xxxiv} См. [1], вопрос 4.1.1.

^{xxxv} См. [1], вопрос 3.2.2.

^{xxxvi} См. [1], вопрос 4.1.1.

^{xxxvii} См. [1], вопрос 2.3.2.

^{xxxviii} См. [1], вопросы 4.4.1, 3.5.3.

^{xxxix} См. [2], к таблице пояснение I-4.

^{xl} См. [2], к таблице пояснение I-5.

^{xli} См. [1], вопрос 5.2.1.1.

^{xlii} См. [1], вопрос 5.3.

^{xliiii} См. [1], вопрос 1.3.1.

^{xliv} См. [2].

^{xlv} О замещении ППТ, так называемыми, схемами расположения земельных участков на кадастровой карте территории см. Трутнев Э.К. Вопросы о проектах планировки территорий реновации: [https://urban.hse.ru/data/2020/01/17/1515019001/Вопросы%20о%20планировке%20территорий%20реновации%20\(23%2012%2019\).pdf](https://urban.hse.ru/data/2020/01/17/1515019001/Вопросы%20о%20планировке%20территорий%20реновации%20(23%2012%2019).pdf)

^{xlvi} См. [2], к таблице пояснения III-1б, III-2, III-3, III-4.

^{xlvii} См. [2], к таблице пояснение III-3в.

^{xlviii} См. [1], вопрос 5.2.1.1.

^{xlix} См. [1], вопрос 3.2.2.

^l См. [1], вопросы 4.1.1, 3.2.2.

^{li} См. [3].

^{lii} Такая несистемность должна скрываться, а потому и скрывается использованием нужных слов, таких как «жилые комплексы», которые по их скрываемой сути являются вовсе не комплексами, сбалансированными по объёмам застройки и её обслуживающей инфраструктуры, а выборочными-кусочными-точечными вторжениями в сложившуюся застройку – вторжениями, не предполагающими предоставлять такой вид сбалансированности. В этой ситуации нельзя забывать об особой технологии нерациональной подготовки и сомнительного с правовой точки зрения утверждения проектов планировки территорий реновации. См. об этом: Трутнев Э.К. Вопросы о проектах планировки территорий реновации: [https://urban.hse.ru/data/2020/01/17/1515019001/Вопросы%20о%20планировке%20территорий%20реновации%20\(23%2012%2019\).pdf](https://urban.hse.ru/data/2020/01/17/1515019001/Вопросы%20о%20планировке%20территорий%20реновации%20(23%2012%2019).pdf)

^{liii} Отсутствие такой координации и синхронизации в значительной степени является следствием намеренно созданного фактического отсутствия и ГП, и плана реализации ГП. См. об этом [1], вопросы 4.4.1, 3.5.3.

^{liv} Последующие этапы программы (обозначенные в начале данного текста – в структуре Концепции) далее не развёртываются, поскольку сейчас в этом нет необходимости, а возникнуть эта необходимость может только с принятием принципиального решения о подготовке и реализации программы в целом.