

### Вопросы о подменах в законопроекте о совершенствовании института комплексного развития территорий<sup>1</sup>

Применение в данном тексте слова «подмена» является результатом принуждения к тому, чтобы адекватно охарактеризовать данный законопроект по результатам несубъективного анализа его основных положений. Два главных замечания должны быть адресованы законопроекту.

1. Законопроект вводит уникальный, доньше неведомый правовой теории и практике институт бесосновного административного упразднения публичных документов (документов градостроительного проектирования – генерального плана - ГП, правил землепользования и застройки - ПЗЗ) – упразднения исполнительной властью тех документов, которые были утверждены не ею, но представительной властью<sup>2</sup>.

Поскольку введение такого уникального, доньше неведомого института заведомо не может быть правомерным и открытым – чётко сформулированным, то осуществляется оно посредством умолчаний о совершённых подменах подлинного на неподлинное. Однако, по причине неупразднимого существования внутренней логики любого законопроекта и необходимости её развёртывания до предельного завершения неизбежно будут обнаруживаться ошибки, совершённые намеренно, или не намеренно, а внутренняя логика законопроекта будет становиться его «могильщиком» в смысловом и формально-

---

<sup>1</sup> Данный текст подготовлен в связи с опубликованием проекта Федерального закона № 1023225-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (о совершенствовании института комплексного развития территорий и механизмов расселения аварийного и ветхого жилья), размещённого на сайте: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1023225-7>

<sup>2</sup> Это следует из части 5 статьи 67 Градостроительного кодекса РФ (далее – ГрК РФ) в редакции законопроекта: «Со дня утверждения документации по планировке территории комплексного развития: ... 2) считаются утверждёнными без принятия решения об этом изменения, внесенные в документы территориального планирования субъекта Российской Федерации, муниципального образования, в границах которого расположена указанная территория, в правила землепользования и застройки».

Доказательства (1) логико-правовой и практической необходимости быть тому, чтобы генеральный план (ГП) и правила землепользования и застройки (ПЗЗ) утверждались бы местной представительной, но не исполнительной властью, (2) доказательства ошибочности введённой в 2014 году в ГрК РФ новеллы, установившей противоположное применительно к городам федерального значения, а также (3) доказательства невозможности быть тому, чтобы исполнительная власть обладала бы правом упразднять решения, принятые не ею, но представительной властью, см., в частности, ответ на вопрос 1.2.7 в книге: 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](http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/verstka_kniga_2019_print_0.pdf)

юридическом отношении. Анализ обнаруживает в законопроекте два вида замещений-подмен, суть которых сводится к следующим положениям.

**Подмена первого вида** – подмена посредством умолчаний о фактическом содержании вводимых законопроектом новелл в части моратория на применение публичных документов градостроительного проектирования.

Правила построения законов требуют, чтобы внутренняя логика любого законопроекта была бы предъявлена в нём самом. Поскольку это безусловное требование в данном случае не выполнено, то необходимо эту внутреннюю логику законопроекта предъявить следующими нормами, которые фактически в законопроекте содержатся, но присутствуют в нём лишь в виде фигур умолчания. Речь идёт о следующих не сформулированных нормах:

- первая не сформулированная норма законопроекта о том, что с момента принятия обоснованного административного решения о комплексном развитии территории (КРТ) решения публичных документов (ГП, ПЗЗ) упраздняются - перестают действовать;

- вторая не сформулированная в логически завершённом виде норма законопроекта о том, что фактически введённый мораторий на действие ранее принятых и обоснованно упразднённых публичных документов (упразднённых без предъявления содержательных оснований и без выполнения публичных процедур) длится вплоть до утверждения проекта планировки территории (ППТ) комплексного развития, после чего автоматически, якобы, изменяются ГП и ПЗЗ, несмотря на то, что у этих документов имеются принципиально различные предметы утверждения: то, что утверждается в ППТ, не утверждается, принципиально не может утверждаться в ГП и в ПЗЗ, то есть автоматическому изменению такого рода невозможно состояться в принципе;

- третья не сформулированная норма законопроекта о последствиях для правообладателей недвижимости в период действия фактически введённого моратория, продолжительность которого не лимитируется предельными сроками, а также о последствиях, возникающих в связи с прекращением действия ранее принятых решений на территории, которая неожиданно, обоснованно и без выполнения публичных процедур стала посредством сугубо административного решения территорией КРТ, - о последствиях в части, например, компенсации понесённых частным лицам затрат в связи с аннулированием таких решений;

- четвёртая не сформулированная норма законопроекта о том, что отныне прямо противоположным образом должен определяться базовый принцип устройства законодательства о градостроительной деятельности: согласно внутренней логике

законопроекта должен быть введён (но вопреки этой логике не введён) новый принцип, согласно которому приоритет, якобы, должен отдаваться не системным, контекстуальным решениям, но частным, фрагментарным, произвольным и безосновным решениям.

**Подмена второго вида** – подмена посредством умолчаний о фактическом содержании вводимых законопроектом новелл в части объектов, вовлекаемых в процесс КРТ.

В силу действия неупраздненных законов устройства и целенаправленного планирования развития городов содержание любого исходного решения о будущем (включая содержание решения о КРТ) может быть подлинным лишь тогда, когда в нём представлены неразрывно друг от друга два компонента: 1) характеристики ныне существующего состояния и 2) характеристики будущего состояния, целевым образом определяемого к созданию. Отсутствие какого-либо из этих двух компонентов обрекает любое исходное решение о будущем на то, чтобы быть неподлинным, ошибочным и даже деструктивным. Фактически утверждаемое законопроектом требование об обеспечении отсутствия в исходном решении о КРТ второго компонента в отношении будущего (которое на момент принятия решения о КРТ остаётся абсолютно неизвестным, точнее – принципиально неизвестным, поскольку таким решением фактически упраздняется применительно к этой территории действие и ГП, и ПЗЗ, а новое видение будущего ещё не предъявлено) заведомо обрекает такое решение о КРТ на то, чтобы оно было неподлинным – на то, чтобы оно фактически стало подменой подлинного на неподлинное.

Кроме того, и в отношении первого компонента, определяющего существующее состояние, в законопроекте фактически явлена подмена подлинного на неподлинное. Подлинное определяется необходимым и достаточным. В части объектов, включаемых в территорию КРТ, законопроект пытается довольствоваться исключительно тем, чтобы определить необходимое, не определяя достаточное. Благодаря этой методологической ошибке законопроект позволяет вовлекать в сферу действия института КРТ то, что выходит далеко за пределы достаточного. Например, согласно законопроекту в границы КРТ могут включаться вполне добротные капитальные строения, включая добротные многоквартирные дома – МКД (не исключая также и «только что построенные МКД»), со всеми проистекающими из этого факта «включения в КРТ» последствиями, связанными, например, с принудительным изъятием земельных участков и иной недвижимости для целей КРТ – целей, которые согласно законопроекту не требуется исходно определять и параметризовать в начальном административном решении о КРТ, решении принципиально безосновном (не имеющем под собой содержательных и юридически

значимых оснований, поскольку необходимость в таковых (например, в виде ГП и ПЗЗ) упразднена, а необходимость подготовки новых содержательных оснований относительно будущего взамен упразднённых оснований не предусмотрена данным законопроектом).

Таким образом, подмена второго вида, реально, но по умолчанию присутствующая в законопроекте, - это ничто иное, как псевдоправовое обеспечение возможности для активизации деятельности административных и иных бенефициаров строительства в условиях фактического упразднения правового и публичного контроля в области градорегулирования.

2. Второе замечание является одновременно и в виде следствия первого замечания, и в виде следствия созданных деструктивных обстоятельств законодательной практики последнего десятилетия.

Необходимо отметить, что по объективным основаниям первое замечание является слишком доказательным, слишком очевидным и слишком «тяжелым» (в части невозможности его сокрытия) для того, чтобы:

- 1) рассмотренный законопроект имел бы право на существование в виде концепции;
- 2) возникло отражающее объективное положение дел понимание того, что не вопросы соблюдения аутентичности норм создаваемого законопроекта правовым и практическим реалиям направляли творчество авторов законопроекта, но убеждённость в том, что «отныне всё возможно – даже невозможное».

Такое понимание является несубъективным, поскольку оно исходит из фактов, находит подтверждение фактами введения в последние месяцы и годы уникальных новелл деструктивного характера в законодательство – новелл, однозначным образом подтверждающих правомерность применения в отношении законотворчества о градорегулировании характеристики, согласно которой «отныне всё возможно – даже невозможное»<sup>3</sup>.

Отмеченное объективное обстоятельство в особом свете предьявляет рассматриваемый законопроект – не как единичный и неповторимый продукт свободного законодательного творчества, но как закономерный результат принудительной и неуклонно нарастающей инерции развёртывания законодательства по деструктивному направлению, утвердившемуся задолго до появления ныне рассматриваемого законопроекта.

---

<sup>3</sup> Достаточно полный перечень деструктивных новелл законодательства о градорегулировании представлен в книге «Градорегулирование ... 2019» (см. сноску 2 к данному тексту), а также в разделах 2.1 и 3.2 текста «Вопросы подготовки концепции программы исправления деструктивных ошибок законодательства о градорегулировании»: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/361063159.pdf>

**Вывод:**

- в силу объективных положений законопроект является деструктивным, ущербным в концептуальном отношении, то есть не подлежит принятию;

- поскольку ряд ошибочных норм законопроекта фактически введён ранее, задолго до его появления и уже несколько лет применяется на практике<sup>4</sup>, то существует в виде императивного требования задача провести ревизию законодательства о градостроительной деятельности на предмет изъятия из него норм, негативно воздействующих на практику правового регулирования процессов строительства – задача принятия и реализации программы исправления деструктивных ошибок законодательства, относящегося к градорегулированию<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> См., например, текст: «Вопросы о содержании № 373-ФЗ – «закона о комплексном развитии территорий»: <https://urban.hse.ru/data/2016/12/29/1114674201/вопросы%201,%202,%203.pdf>

<sup>5</sup> О конкретном содержании такой программы в виде предъявления конкретных норм деструктивного характера – см. тексты, обозначенные в сносках 2, 3 к данному тексту.