

**Вопросы о доказательствах в отношении Закона № 494-ФЗ и рекомендациях по обеспечению комплексного развития территорий на период его действия**

*Законы не сильнее логики права<sup>1</sup>*

Данный текст возник в связи с принятием Федерального закона о «всероссийской реновации» (далее № 494-ФЗ, Закон № 494-ФЗ<sup>2</sup>) – возник по принуждению необходимостью как в части беспристрастной фиксации правовой реальности, подвергшейся бесосновному деформированию необязательными, но очевидными противоречиями, так и в части конструктивных предложений для утверждения подлинного градорегулирования в условиях, созданных для его намеренного, но в перспективе заведомо обречённого на неуспех упразднения.

Особенность № 494-ФЗ состоит в том, что в нём исходная декларация о достойной цели обратилась в цель искажённую посредством применения противоречивых норм. Но зато возникла уникальная ценность № 494-ФЗ, которая состоит в том, что посредством разбора его ошибок можно и должно обучать студентов и иных заинтересованных лиц азам правового градорегулирования, равно как и потенциальному применению его широкого и тонкого инструментария, ещё не явленного в понимании профессионалов и в российской практике – законодательной, управленческой, проектной.

После принятия текст любого закона начинает жить самостоятельной жизнью – либо вопреки намерениям, либо в соответствии с намерениями его создателей и уже независимо от них: под действием логики как бы сами собой начинают развёртываться его исходные послышки – саморазвёртываться. Если исходные послышки окажутся ошибочными, противоречивыми, то такое саморазвёртывание обрекает закон на неизбежную самоликвидацию. Сначала – в области смыслов, а затем – в практике. Если то, что «сначала», происходит неотвратно и быстро, как бы «мгновенно» - вне времени (под воздействием вневременной логики), то происходящее «затем» может долго не являться пониманию и не обнаруживаться в практике. В том числе и под воздействием законотворцев, стремящихся

---

<sup>1</sup> Фраза, обнаруженная в материалах рубрики «Обсуждение вопросов градорегулирования»: <https://urban.hse.ru/discussion>

<sup>2</sup> Федеральный закон от 30.12.20 № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий»: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400057502/>

сохранить свою репутацию умолчаниями о фактически состоявшейся логической самоликвидации ими созданного закона. Такие умолчания, обычно годами длящиеся, дорого обходятся практике. Но может статься, что «тем хуже для практики». Не исключено, что подобное развитие событий уготовано для Федерального закона «о всероссийской реновации», который фактически самоликвидировался из области логики и смыслов уже в момент его подписания.

Утверждение о том, что произошла самоликвидация Закона № 494-ФЗ нуждается в доказательствах. В данном тексте они предъявлены. Сначала (после введения) кратко изложим главные результаты приобретённых доказательств (первый раздел) и параллельно снабдим такое краткое изложение ссылками на развёрнутый логико-правовой анализ № 494-ФЗ (третий раздел). Поскольку подлинная аналитика не должна довольствоваться лишь констатациями фактов, но должна указывать также и на решения, выходы из созданных законодательных тупиков, то в данном тексте предложены соответствующие рекомендации (второй раздел)<sup>3</sup>.

### **Введение. Правовая реальность**

Любому не безразличному к смыслам человеку не составит большого труда посредством использования логики самостоятельно удостовериться в том, что правовая реальность (1) объективна, (2) шире наличной законодательной практики, (3) должна рассматриваться как несубъективный критерий оценки действующего законодательства и как основание для формулирования и выполнения задач по его совершенствованию.

Правовая реальность шире и мудрее закона, поскольку задаёт ему смысловой контекст, которому закон соответствует, либо нет. В последнем случае закон обречён воздействовать деструктивным образом на устройство законодательной системы и правоприменительную практику.

До сих пор широко распространено среди горожан и многих специалистов неверное представление о том, что само по себе строительство и городов преобразования, какими бы они ни были, заведомо обречены быть всегда и безусловно хорошими – дарующими нам много лучшее по сравнению с тем, что существовало ранее и существует ныне. Этот

---

<sup>3</sup> Данный текст имеет следующую структуру.

Введение. Правовая реальность

1. Главные итоги логико-правового анализа № 494-ФЗ

2. Рекомендации по правовому обеспечению комплексного развития территорий на период действия деструктивных норм № 494-ФЗ

3. Логико-правовой анализ Закона № 494-ФЗ – доказательства наличия в нём ошибок деструктивного характера  
Список источников

предвзвездок является проявлением более общего предвзвездка, согласно которому цель оправдывает любые средства ради её достижения. Наглядным примером «победного» распространения этого предвзвездка является № 494-ФЗ.

Правовая реальность – это то, что объективно существует в проявлениях прошлого, настоящего, будущего. Её суть раскрывается по законам логики саморазвёртывания последовательностей положений, когда каждое предшествующее положение предопределяет последующее и все далее за ним следующие положения. Правовая реальность определяется максимальной – не зависит от качества мышления субъектов, пытающихся её понять, либо неосознанно отвергающих необходимость приобретения её понимания. Такая независимость делает её простой и понуждающей к принятию доказанного – явленного неопровержимо. Однако, поскольку такая простота доказательности является последовательностью взаимосвязанных положений, то невозможно не выполнять некоторое количество мыслительных операций для восприятия правовой реальности. В этом и состоит загвоздка: труд несубъективного мышления редко выполняется в добровольном порядке, а поэтому и правовая реальность остаётся в большинстве случаев не воспринятой. Там же, где чего-то должного не случилось в мышлении, с неизбежностью должны являться и являются подмены в практике – симулякры<sup>4</sup>. Отсутствие понимания и нежелание приобретать понимание того, что такое правовая реальность, и того, что её следует фиксировать в законах для совершенствования условий жизни людей, должно подменяться и подменяется интересами – главной движущей силой ныне выполняемого псевдосовершенствования законодательства, особенно в области градорегулирования<sup>5</sup>. Наглядным примером такой очередной подмены стал № 494-ФЗ<sup>6</sup>. Поскольку (1) правовая реальность существует вне прямой зависимости от (2) положений указанного Закона (как и всех иных законов), то обстоятельствами нынешней жизни поставлена для принудительного решения научная задача, имеющая объективный характер, – задача сопоставить первое со вторым и осмыслить результаты такого сопоставления.

## **1. Главные итоги логико-правового анализа № 494-ФЗ**

Излагаемые ниже положения в концентрированном виде суммируют доказательства, подробно развёрнутые в разделе 3 настоящего текста.

---

<sup>4</sup> Здесь приходит на ум: «сон разума рождает чудовищ ...».

<sup>5</sup> См. об этом [1]. Здесь и далее цифры в квадратных скобках обозначают номер источника из списка, приведённого в конце данного текста.

<sup>6</sup> Свидетельства о наличии указанных подмен обнаружались уже на начальной стадии подготовки этого Закона. См. [2], [3].

1. Посредством № 494-ФЗ состоялось фактическое предоставление бенефициарам строительства абсолютной свободы для произвольного установления формально ничем не ограниченных объёмов застройки на территориях комплексного развития<sup>7</sup>.

2. Главные способы, используемые в № 494-ФЗ для обеспечения первого положения, то есть, для достижения подлинной цели этого Закона:

а) упразднение юридически значимых ограничений строительства, ранее установленных в действующих документах градорегулирования – в генеральном плане (ГП) и в правилах землепользования и застройки (ПЗЗ)<sup>8</sup>;

б) как бы по закону понуждение местных органов представительной власти к беспелляционному-безропотному внесению механистическим путём изменений в ГП и ПЗЗ в кратчайшие сроки на основе в упреждающем порядке утверждённой документации по планировке территории развития (ДПТР), намеренно лишённой исходных содержательных оснований (в положениях ГП, ПЗЗ) и как бы получившей возможность утверждать «беспредел» в части завышенных объёмов застройки согласно произвольным и неподконтрольным со стороны публичных правовых актов намерениям бенефициаров строительства<sup>9</sup>.

3. Доказано, что почти все новеллы № 494-ФЗ являются внутренне противоречивыми – такими, для которых последовательное доведение до полного завершения исходных положений (если первоначально их принимать за правильные положения) неотвратимо приводит в логические тупики, обнаруживает необходимость «вернуться обратно» и отказаться от таких исходных положений, явивших свою логическую несостоятельность и, соответственно, деструктивность для практики<sup>10</sup>. Прежде всего противоречивой и в итоге строгого анализа не имеющей смысла (бесмысленной) являет себя главная процедурная схема Закона № 494-ФЗ, обозначенная выше в пункте 2, поскольку:

---

<sup>7</sup> Развёрнутые доказательства данного положения представлены в разделе «3. Логико-правовой анализ ...» - подраздел «Ошибки (1) ...».

<sup>8</sup> Доказательства данного положения см. подраздел «Ошибки (1) ...» раздела 3 - анализ следующих норм: части 10 и части 10.2 статьи 45 ГрК РФ в редакции № 494-ФЗ.

<sup>9</sup> Доказательства данного положения см. подраздел «Ошибки (1) ...» раздела 3:

1) анализ следующих норм - части 2.1 статьи 24 и части 3.4 статьи 33 ГрК РФ в редакции № 494-ФЗ;

2) доказательство положения, согласно которому допускается утверждать «беспредел» в части завышенных объёмов застройки – доказательство, в котором обращается внимание на то, что само по себе наличие слова «параметры» в № 494-ФЗ не превращает их в юридически значимые – в такие параметры, в которые не могли бы произвольно вноситься изменения в большую сторону по желанию бенефициаров строительства, а такая невозможность неизбежна по причине того, что только параметры в составе градостроительных регламентов ПЗЗ могут быть юридически значимыми. В этом заключается одно из многих проявлений того, что положения № 494-ФЗ являются мнимыми – заводят в необязательные формально-юридические и содержательные тупики, выйти из которых можно никак иначе, как только путём отказа от псевдоправовых схем, предложенных этим Законом.

<sup>10</sup> Доказательства этого положения см. раздел 3 – рассмотрение шести групп основных ошибок № 494-ФЗ.

а) утверждённая ДПТР (в условиях формально не упразднённых ГП и ПЗЗ, но ещё только должных быть приведёнными в соответствие с утверждённой ДПТР) не может применяться полноценно, поскольку полноценное применение – это ничто иное, как наличие возможности получать разрешения на строительство, а такие разрешения выдаются только при наличии соответствия проектной документации правовому режиму использования земельных участков, установленному градостроительными регламентами в составе ПЗЗ, - режиму, продолжающему действовать независимо от факта утверждения ДПТР, - утверждения, совершённого в противоречие с иными нормами законодательства, ещё не до конца упразднёнными посредством № 494-ФЗ (иными нормами, которые упразднить невозможно в принципе)<sup>11</sup>;

б) в силу неустранимого положения «а» подлинное применение утверждённой ДПТР может начаться не с момента её формального утверждения, но только с момента введения в действие изменённых ПЗЗ;

в) положения «а» и «б» фиксируют тот непреложный факт законодательства, что несмотря на ошибочные предположения, возникновение которых бесосновно инициируется посредством № 494-ФЗ, продолжает действовать (в период от принятия решения о КРТ до вступления в силу изменений ПЗЗ) прежняя универсальная схема (сначала ПЗЗ, а затем - ДПТР), то есть, как бы новая, предложенная посредством Закона № 494-ФЗ схема является мнимой, «не работающей» – создающей противоречия с действующим законодательством, является такой схемой, относительно которой исходно должно быть ясно, что специально вводить её «насильно», по принуждению посредством № 494-ФЗ, не имело никакого смысла - было бессмысленным с самого начала.

4. Принимая во внимание положения 1, 2, 3, отражающие нынешнюю правовую реальность, возникает понуждение утверждать должное - то, что отныне посредством № 494-ФЗ неоправданно получает дополнительные псевдозаконодательные основания для продолжения утверждения в российских городах несистема без пределов не правового, а сугубо административного градостроительства – несистема нецивилизованного отношения к городу<sup>12</sup>.

5. Закон № 494-ФЗ создаёт парадоксальную ситуацию. С одной стороны, посредством его ошибочных новелл продолжает утверждаться несистема нецивилизованного отношения к городу – несистема без пределов административного градостроительства. С другой

---

<sup>11</sup> Подробные доказательства этого положения представлены в пункте 2 подраздела «Ошибки (1) ...» раздела 3, где указано на отсутствие смысла в схеме № 494-ФЗ, понуждающей ДПТР как бы «перепрыгивать» через ПЗЗ.

<sup>12</sup> См. [1], разделы 1, 6.

стороны, невозможно упразднить фундаментальные основы системы, уже третье десятилетие реально существующей согласно законам Российской Федерации, - системы, в которой по определению не может не быть пределов, – альтернативной системы зонального-правового градорегулирования, ориентированной на обеспечение функционирования на принципах рациональности и справедливости рыночной экономики в сфере недвижимости. Невозможно до тех пор, пока из Конституции РФ не будут упразднены, например, статьи 34 и 36<sup>13</sup>, а из Земельного кодекса РФ (ЗК РФ) и Градостроительного кодекса РФ (ГрК РФ) положения о необходимости быть правовому режиму использования недвижимости – необходимости, за которой следует необходимость такой режим обеспечивать, а обеспечивать его невозможно никаким иным путём, кроме как путём установления зонального подхода – установления градостроительных регламентов в составе ПЗЗ, которые невозможно упразднить и которым невозможно противоречить (в том числе и посредством попытки придания «эксклюзивного» правового статуса ДПТР) до тех пор, пока такие регламенты не упразднены, либо не изменены по установленным законодательством процедурам<sup>14</sup>.

Наличие «с одной стороны» и «с другой стороны» - это свидетельство фактически созданной, но не обязательной для законодательства и практики ситуации раздвоения, то есть конфликтности, неэффективности управления развитием городов. Закон № 494-ФЗ знаменует собой закономерное-неизбежное достижение вершины той линии развития федерального законодательства, которая определяется созданием противоречий. То, что закономерно, - то последовательно в постепенном, поэтапном восхождении к вершине: сначала – это банальное накопление многочисленных противоречий<sup>15</sup>, затем – это создание противоречий тем нормам, по отношению к которым прямо указано, что им противоречить

---

<sup>13</sup> Часть 1 статьи 34 Конституции РФ: «Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности». Статья 36 Конституции РФ: «1. Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. 2. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. 3. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона».

<sup>14</sup> См. пункт 2 статьи 85 ЗК РФ, а также часть 1 статьи 36 ГрК РФ.

Пункт 2 статьи 85 ЗК РФ: «...Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, сооружений ... ».

Часть 1 статьи 36 ГрК РФ: «Градостроительным регламентом определяется правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства».

<sup>15</sup> См. [1], раздел 6.

нельзя<sup>16</sup>, в завершении – это противоречие нормам Конституции РФ<sup>17</sup>. После достижения вершины двигаться уже некуда – нового качества возникнуть не может. Кроме нового качества в мышлении – осознания необходимости выбора: либо того, что теперь всё дозволено и закон нам нужен исключительно для того, чтобы прикрыть вседозволенность; либо того, что нам необходимо вернуться в область права и заняться утверждением подлинного правового градорегулирования на тех основаниях, которые ещё не до конца упразднены из законодательства.

6. Ныне требуется выполнить должное, а именно следующее:

- приобрести несубъективное понимание правовой реальности - того, что посредством псевдозаконодательства создана ситуация, характеризующаяся конфликтностью, неэффективностью, деструктивностью, возникновением факта логической самоликвидации Закона № 494-ФЗ;

- начать действовать в порядке реагирования на созданную ситуацию, в соответствии с приобретённым несубъективным пониманием реального положения дел в области градорегулирования.

Одним из способов реагирования на приобретённое несубъективное понимание сложившейся правовой реальности является подготовка рекомендаций на период действия деструктивных положений № 494-ФЗ – рекомендаций, подобных тем, которые изложены ниже в разделе 2 настоящей работы.

## **2. Рекомендации по правовому обеспечению комплексного развития территорий на период действия деструктивных норм № 494-ФЗ**

Само по себе появление изложенных ниже рекомендаций является результатом наличия возможности (а) и необходимости (б) их подготовки, предъявления и применения.

---

<sup>16</sup> См.[8] - положения, характеризующие следующую ситуацию. С одной стороны, любые федеральные законы в отношении градорегулирования не должны противоречить ГрК РФ, поскольку согласно части 2 статьи 3 ГрК РФ: «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». Это означает, в частности, что недопустимо создавать посредством иных федеральных законов противоречия в отношении особенностей регулирования, установленных статьёй 63 ГрК РФ применительно к городам федерального значения, включая Москву. С другой стороны, несмотря на указанный запрет, противоречия нормам ГрК РФ, включая нормы статьи 63 ГрК РФ, созданы посредством новелл, введённых (посредством № 472-ФЗ от 27.12.2019) в статью 4 Закона РФ от 15.04.1993 N 4802-1 "О статусе столицы Российской Федерации", где, например, указывается, что органы государственной власти города Москвы, якобы, устанавливают особенности состава ГП и ПЗЗ, а также порядка их подготовки и изменений – устанавливают вопреки требованиям части 2 статьи 3 ГрК РФ.

<sup>17</sup> См. подраздел «Ошибки (б) ...» в данном тексте.

**Возможность** предлагаемых рекомендаций потому существует, что задолго до настоящего момента отечественное законодательство в области градорегулирования было преобразовано в двойственное, а ныне степень его раздвоенности поднята до максимального уровня<sup>18</sup>. В этом законодательстве содержатся нормы противоположно направленные. Есть нормы № 494-ФЗ, деструктивные в отношении подлинного градорегулирования, - с одной стороны, а также есть иные нормы, позволяющие в определённых случаях действовать, не применяя деструктивных норм № 494-ФЗ, - с другой стороны. Поэтому возможность данных рекомендаций определяется наличием «иных норм», а также отсутствием в законодательстве прямых запретов осуществлять соответствующие действия системного, рационального характера в области подлинного правового градорегулирования.

**Необходимость** предлагаемых рекомендаций потому существует, что Закон № 494-ФЗ неотвратимым образом самоликвидировался из области существования непротиворечивой логики и рациональных смыслов<sup>19</sup>. Возникла «пустота» в законодательстве – не формальная, но содержательная. Пустота должна быть заполнена. А заполнить её можно двумя способами: 1) упразднив № 494-ФЗ, принять непротиворечивый, «работающий» федеральный закон для регулирования проектов КРТ; 2) не дожидаясь принятия такого необходимого и неизбежного закона, в рамках действующего законодательства, то есть, не создавая противоречий с ныне несовершенным законодательством, подготовить рекомендации, подобные тем, которые предлагаются в данном тексте.

Таким образом, предлагаемые рекомендации являются и возможными, и необходимыми. Заведомо ясно, что в условиях отсутствия поддержки со стороны федерального законодательства (которое по вопросам КРТ представлено прежде всего нормами ГрК РФ, деформированными посредством № 494-ФЗ) такие рекомендации не могут быть полными, исчерпывающими. Поэтому в соответствующих местах рекомендаций указано на то, появление каких норм должно быть обеспечено на уровне федерального законодательства для поддержания полностью развёрнутого, не противоречивого, эффективного правового регулирования КРТ.

Рекомендации составлены из трёх связанных друг с другом тематических блоков: (1) системность, (2) справедливость, (3) комплексность. Необходимо иметь в виду, что системность является универсальной характеристикой законодательства – характеристикой, являющей себя в таких проявлениях, как:

---

<sup>18</sup> См. [1], раздел 6 – программа исправления ошибок законодательства о градорегулировании.

<sup>19</sup> Доказательства наличия этого объективного факта см. разделы 1 и 3 настоящего текста.

- системность в проявлениях сбалансированности проектов КРТ,
- системность в проявлениях справедливости проектов КРТ,
- системность в проявлениях комплексности проектов КРТ.

**(1) Рекомендации по утверждению системности в проявлениях сбалансированности проектов КРТ - рекомендации по неприменению деструктивных норм № 494-ФЗ, направленных на создание несистемы без пределов как в части локальных объёмов застройки, так и в части нерационального порядка градорегулирования**

Обеспечение условий для системного решения вопросов КРТ означает следование логике права и требованиям рациональности – обеспечение условий одного вида, воспринимаемых как бы с двух сторон:

- (а) с одной стороны, обеспечение обязательных условий, предполагающих следование императивной необходимости установления верхних пределов застройки в проектах КРТ - пределов, только при наличии которых может возникнуть сама возможность для достижения подлинной комплексности таких проектов, а такое достижение может состояться никаким иным образом, как только на основе функционирования и утверждения местных систем градорегулирования зонального-правового типа - на основе противодействия упразднению таких систем, вопреки положениям № 494-ФЗ;

- (б) с другой стороны, оправданный требованиями разумности отказ от использования деструктивных норм № 494-ФЗ (фактически предписывающих отказаться от неупразднимого положения «а») - отказ от использования норм этого Закона, предписывающих создавать «беспредел» в отношении объёмов застройки в рамках проектов КРТ и ради такой псевдоцели, понуждающей разрывать необходимые связи между документами градостроительного регулирования (ГП-ПЗЗ-ДПТР), то есть, понуждающей создавать несистему без пределов – несистему градостроительства точечного-площадочного-административного типа.

1.1. Для обеспечения системного решения вопросов организации и выполнения проектов КРТ предлагается исходить из следующих неупразднимых положений:

1) базовые документы градорегулирования (ГП, ПЗЗ) по своей сути, зафиксированной в законодательстве, предназначены для обеспечения комплексности, основой которой являются расчётные области приемлемых соотношений между (а) максимальными объёмами застройки и (б) минимальными объёмами-возможностями различных видов инфраструктур

для обслуживания-обеспечения максимальных объёмов планируемой застройки, в том числе и на локальных территориях, включая и территории комплексного развития<sup>20</sup>;

2) подлинная комплексность проектов КРТ в принципе не может быть обеспечена посредством лишь ДПТР, поскольку требует расчётного моделирования будущих ситуаций с охватом более значительных территорий, чем могут занимать территории комплексного развития;

3) не имеет смысла процедурная схема № 494-ФЗ, согласно которой как бы упраздняется необходимость в ГП и ПЗЗ, которые предлагается заместить ДПТР для того, чтобы «перепрыгнув» через ПЗЗ, обеспечить быструю реализацию проектов КРТ (предположительно более быструю, чем это могло бы происходить без указанного Закона). Обречена не иметь смысла эта схема по причинам, доказательно раскрытым в данном тексте<sup>21</sup>. Вместе с исходным отсутствием смысла в такой процедурной схеме как бы сама собой происходит логическая самоликвидация Закона № 494-ФЗ, то есть, «всё возвращается на круги своя» в том отношении, что при разумном отношении к делу не должна использоваться схема № 494-ФЗ, но должна использоваться иная схема;

4) в силу взаимосвязанных положений 1-2-3 рационально организованный процесс подготовки проектов КРТ не может игнорировать ГП и ПЗЗ. Такой процесс должен: (а) либо базироваться на действующих ГП и ПЗЗ, где уже были бы в параметрическом отношении предусмотрены возможности проектов комплексного развития территорий; (б) либо базироваться на предварительной подготовке предложений о внесении изменений в ПЗЗ – предложений, подлежащих публичному рассмотрению в виде моделей-концепций будущих проектов КРТ.

1.2. Неустраимая необходимость заблаговременного публичного предъявления (до официального начала проекта КРТ) модели-концепции будущего состояния планируемой к преобразованию территории указывает на необходимость использования процедурной схемы, альтернативной той, которая узаконена посредством № 494-ФЗ<sup>22</sup>. Ныне, в условиях действия ещё не упразднённых деструктивных норм данного Закона эта альтернатива должна быть модифицирована в некоторых позициях (что будет обозначено ниже) при том, что её применение не будет противоречить действующему законодательству, но будет указывать на необходимость его скорейшего совершенствования путём устранения ошибочных и

---

<sup>20</sup> См. доказательства наличия ошибок в № 494-ФЗ относительно определений, связанных с понятием «комплексность» - подраздел «Ошибки (4)...» раздела «3. Логико-правовой анализ ...».

<sup>21</sup> См. пункт 1 раздела «1. Главные итоги ...» и пункт 2 подраздела «Ошибки (1) ...» раздела «3. Логико-правовой анализ».

<sup>22</sup> Основные положения этой альтернативы изложены ниже в данном подразделе (пункты 1.3, 1.4 и 1.5).

деструктивных норм - совершенствования, в результате которого регулятивный потенциал этой альтернативы должен быть развёрнут уже не частично (как ныне, по необходимости, – в данных рекомендациях), но полностью<sup>23</sup>.

В порядке примера рассмотрим процедуры комплексного развития территории жилой застройки. Мероприятия в рамках модифицированной альтернативной схемы необходимым образом разделяются на два этапа:

- первый этап – подготовка и обсуждение потенциального проекта КРТ. Этот этап длится вплоть до даты официального начала проведения общих собраний собственников квартир в МКД, которые планируется включить в границы этого проекта;

- второй этап – с даты официального объявления результатов голосования - в случае, если такие результаты будут положительными и, соответственно, может быть официально начат процесс реализации подготовленного на первом этапе проекта КРТ.

1.3. Действия на первом этапе (подготовка и публичное обсуждение потенциального проекта КРТ вплоть до даты официального начала проведения общих собраний собственников квартир в МКД, которые планируется включить в границы этого проекта) определяются следующими положениями:

1) смысл действий на первом этапе – заблаговременное публичное предъявление всем непосредственно заинтересованным и иным лицам – всем горожанам - параметрического образа будущей, преобразованной застройки – образа, отражающего среди прочего и тот подкреплённый соответствующими расчётами факт, что все потенциальные участники проекта становятся его подлинными выгодоприобретателями в той степени, которая делает высоковероятным получение согласия почти от всех собственников существующей недвижимости на участие в планируемом проекте КРТ. Такова исходная позиция: во-первых, она необходима ввиду её рациональности и справедливости; во-вторых, она должна быть и является позицией, прямо противоположной той, которая внедряется посредством № 494-ФЗ, когда потенциальным участникам проекта КРТ фактически предлагается «кот в мешке» - предлагается принять за должное отсутствие видения и понимания того, что же в действительности должно состояться в итоге реализации проекта КРТ на преобразуемой

---

<sup>23</sup> Ниже в пункте 1.6 даётся ответ на вопрос о том, в чём заключается неполнота модифицированной схемы по сравнению с подлинной схемой, освобождённой от навязанной необходимости не противоречить противоречивым положениям № 494-ФЗ – освобождённой после упразднения указанного Закона, который фактически самоликвидировался из области существования логики смыслов.

территории в отношении планируемого состояния застройки и будущего качества городской среды<sup>24</sup>;

2) правовая возможность указанных действий на первом этапе определяется отсутствием в законодательстве запрета их выполнять. Здесь «в скобках» заметим, что такому гипотетическому запрету в принципе невозможно возникнуть в области права и, соответственно, законодательства;

3) по инициативе и под эгидой администрации (которая может использовать соответствующие предложения заинтересованных лиц) обеспечивается подготовка в предварительном плане параметрической модели-концепции проекта КРТ, где фиксируются, среди прочего:

а) визуальный образ будущей застройки в сопоставлении с существующей застройкой;

б) предварительные результаты комплексного пространственно-правово-экономического моделирования<sup>25</sup>, посредством открытого использования которого администрация не нарушает действующего законодательства, но фактически отвергает предъявление собственникам существующей недвижимости неопределённости-неизвестности в отношении перспектив градостроительных преобразований территории комплексного развития – отвергает предъявление «кота в мешке», фактически узаконенное как деструктивная норма № 494-ФЗ;

в) предельные параметры будущей, преобразованной застройки – параметры, соотнесённые с показателями базовых документов правового градорегулирования (ГП, ПЗЗ) – соотнесённые путём сохранения соответствия с действующими ПЗЗ, либо путём предъявления предложений о внесении обоснованных изменений в ПЗЗ;

г) ориентировочные показатели относительно величины общей выгоды от проекта КРТ и её справедливого распределения между всеми правообладателями существующей недвижимости и иными участниками проекта – такого распределения, которое учитывает среди прочего будущее состояние преобразованной застройки, соответствующим образом возросшую стоимость единицы площади земельных участков, - учитывает таким образом, что возникают дополнительные бонусы для собственников квартир в МКД в части получения выгод сверх «равнозначной» или «равноценной» компенсации, предусмотренной № 494-ФЗ. То есть, посредством комплексного моделирования планируется создание такой ситуации,

---

<sup>24</sup> См. подраздел «Ошибки (1)...», где содержатся доказательства приведённых положений, в том числе и относительно «кота в мешке».

<sup>25</sup> Имеются публикации относительно того, как такое комплексное моделирование может выполняться. См., например, [4].

когда все собственники квартир в существующих МКД становятся подлинными выгодоприобретателями – получают такие предложения, от которых «трудно отказаться» абсолютному большинству таких собственников;

д) балансовые показатели, фиксирующие соотношение между максимальными объёмами планируемой застройки и минимальными объёмами-возможностями будущей инфраструктуры различных видов, предназначенной для обслуживания-обеспечения максимальных объёмов планируемой застройки при указании пределов для инфраструктуры, ниже которых не подлежит утверждению ДПТР. То есть, не формально, но фактически обеспечивается подлинная комплексность проектов КРТ<sup>26</sup>;

4) параметрическая модель-концепция проекта КРТ представляется на публичные слушания (ПС). Предметами обсуждения на ПС параметрической модели-концепции являются положения, указанные в выше в пункте 3. На обсуждения предъявляются также:

- при необходимости - проект внесения изменений в ПЗЗ, прежде всего в части изменений правового режима использования недвижимости – изменений, которые предлагается зафиксировать в градостроительных регламентах ПЗЗ;

- проект решения о КРТ, составленный с учётом проекта параметрической модели-концепции проекта КРТ;

5) после проведения публичных слушаний проводится предварительный опрос собственников квартир в МКД, собственников иной недвижимости на предмет их согласия/несогласия участвовать в проекте КРТ с учётом положений обсуждённой на публичных слушаниях параметрической модели-концепции проекта КРТ, а также с учётом планируемых изменений ПЗЗ, проекта решения о КРТ. При положительных результатах предварительного опроса администрация организует и проводит мероприятия, предусмотренные № 494-ФЗ (модифицированные в части законного неприменения некоторых норм этого Закона – см. ниже пункт 1.4), начиная с официального объявления начала голосования собственников квартир в МКД.

1.4. Действия на втором этапе, выполняемые с даты официального объявления начала голосования, которые либо заканчиваются таким голосованием - при его отрицательном результате, либо продолжаются - при положительном результате голосования. Во втором случае эти действия определяются следующими положениями:

---

<sup>26</sup> См. ниже подраздел «(3) Рекомендации...» относительно того, как должна обеспечиваться не декларативная, но подлинная комплексность проектов КРТ.

1) факт состоявшегося положительного голосования должен рассматриваться администрацией как:

а) факт состоявшегося согласования собственниками недвижимости параметрической модели-концепции проекта КРТ, проекта внесения изменений в ПЗЗ (при необходимости и в случае, когда такие изменения не были утверждены ранее - до принятия решения о КРТ), проекта решения КРТ. То есть, этот факт может и должен рассматриваться как юридически значимое обстоятельство, понуждающее администрацию действовать с учётом указанных согласованных проектов документов;

б) основание для опубликования согласованной параметрической модели-концепции посредством её размещения на сайте администрации (в случае, когда необходимые изменения ПЗЗ не были утверждены до принятия решения о КРТ);

в) основание для официального принятия согласно № 494-ФЗ решения о КРТ (в которое инкорпорированы фактически согласованные собственниками недвижимости положения), а также иных решений (помимо решения о КРТ) – в случае, если соответствующие положения не были инкорпорированы непосредственно в решение о КРТ. Это следующие положения, решения:

- положение о том, что при предстоящей подготовке документации по планировке территории развития (ДПТР) не должны допускаться противоречия с согласованным проектом внесения изменений в ПЗЗ (проектом, подготовленным с учётом положений согласованной параметрической модели-концепции проекта КРТ). Это положение должно рассматриваться как неотъемлемый компонент задания на подготовку ДПТР - компонент, включаемый в будущий договор о КРТ;

- решение о начале подготовки проекта внесения изменений в ПЗЗ в соответствии с параметрической моделью-концепцией проекта КРТ – моделью, которая фактически является первоисточником проекта КРТ. Такое решение принимается в случае, когда необходимые изменения в ПЗЗ не были утверждены до принятия решения о КРТ;

2) принятие решения о КРТ с учётом пункта 1;

3) проведение торгов на право реализации проекта КРТ согласно требованиям законодательства, включая требования, изложенные в пункте 1 относительно параметрических характеристик проекта КРТ;

4) обеспечение процесса подготовки и предъявления на утверждение представительному органу власти предложений по внесению изменений в ПЗЗ с учётом согласованной параметрической модели-концепции проекта КРТ. Эти действия

выполняются в случаях, когда необходимые изменения в ПЗЗ не были утверждены до принятия решения о КРТ;

5) утверждение ДПТР, подготовленной победителем торгов в соответствии с правовым режимом использования земельных участков, предъявленным градостроительными регламентами в составе ПЗЗ (изменённых в процессе выполнения проекта КРТ, либо до начала его выполнения – до принятия решения о КРТ)<sup>27</sup>.

1.5. Таким образом, посредством перечисленных рекомендаций создаётся рациональная ситуация, когда упраздняется необходимость применения деструктивных норм № 494-ФЗ в части: 1) неправового, нерационального и несправедливого допущения увеличения объёмов застройки «без пределов»; 2) неразумного понуждения к разрыву связей между взаимосвязанными документами градорегулирования (ГП, ПЗЗ, ДПТР) – понуждения к созданию нерационального управления в виде несистемы без пределов - точечной-площадочной-административной несистемы градостроительства.

Кроме того, создаются условия для того, чтобы системность проявлялась также и в справедливости, и в комплексности проектов КРТ.

1.6. Следует добавить, что представленная модифицированная альтернативная схема (альтернативная по отношению к № 494-ФЗ, которая в условиях действия этого Закона не может быть развёрнута до полноты её регулятивного потенциала) должна «проложить дорогу» к полной альтернативе, которая должна будет закреплена будущим федеральным законом (упразднившим деструктивные положения № 494-ФЗ) и которая по отношению к модифицированной-промежуточной альтернативе должна будет в более высокой степени гарантировать:

- подлинную целостность проектов КРТ (в части минимизации возможности таким проектам фрагментировать-деструктурировать город по принципу «дырок в сыре», а также утверждать неконтролируемую беспредельность в объёмах застройки и её хаотизации в терминах плотности, высотности);

- подлинную справедливость проектов КРТ (в части обеспечения возможности для правообладателей существующей недвижимости быть не номинальными, но фактическими выгодоприобретателями от реализации таких проектов<sup>28</sup>);

---

<sup>27</sup> Здесь возникает необходимость напомнить о том, что предложенная № 494-ФЗ схема самоликвидировалась в логическом отношении, поскольку не имеет смысла посредством упреждающего утверждения ДПТР «перепрыгивать через голову» ПЗЗ. Доказательство отсутствия смысла в таком «перепрыгивании» – см. пункт 3 раздела 1 и пункт 2 подраздела «Ошибки (1)...» раздела 1.

<sup>28</sup> См. ниже подраздел «(2) Рекомендации ...».

- подлинную комплексность проектов КРТ (в части обеспечения инфраструктурной комплексности таких проектов<sup>29</sup>).

**(2) Рекомендации по утверждению системности в проявлениях справедливости проектов КРТ - рекомендации по недопущению ущемления прав собственников квартир в МКД, не участвующих в проектах КРТ, - ущемления прав, фактически внедряемого действующим законодательством, поддержанным № 494-ФЗ**

1. Применительно к проектам КРТ наличие/отсутствие справедливости обнаруживается, среди прочего, в двух важных проявлениях в отношении собственников квартир в существующих МКД – (1) участвующих и (2) не участвующих в проектах КРТ.

Для первого вида случаев ситуация рассмотрена в подпунктах 3г, 3д пункта 1.3 предшествующего подраздела «(1) Рекомендации ...».

2. Второй вид случаев целесообразно рассмотреть на весьма распространённом примере таких МКД, для которых по прошествии непродолжительного времени капитальный ремонт станет вообще невозможным в силу их конструктивно-технических особенностей<sup>30</sup>. Ныне поддержание таких МКД в эксплуатационном режиме заключается в недопущении того, чтобы их техническое состояние опустилось бы до и ниже уровня аварийности, поскольку нахождение МКД на таком уровне и ниже в императивном порядке понуждает к ликвидации таких МКД посредством их сноса. В условиях отсутствия технической возможности выполнять капитальный ремонт таких МКД вопросы их сохранения от ликвидации посредством сноса могут решаться только лишь посредством реконструкции - посредством преобразования таких МКД путём некоторого наращивания объёмов зданий (например, с 5-ти до 6, 7 этажей) – наращивания, которое только и может экономически оправдать минимальные затраты для недопущения сноса таких МКД.

3. Очевидно, что справедливыми и комплексными могут быть названы только те проекты КРТ, которые обеспечивают минимальные условия для реализации прав собственников квартир в «не участвующих» МКД – прав на выполнение необходимых самостоятельных действий по недопущению сноса МКД, прав посредством выполнения таких действий предотвращать появление опасности (по прошествии некоторого времени)

---

<sup>29</sup> См. ниже подраздел «(3) Рекомендации ...».

<sup>30</sup> Речь идёт о, так называемых, «хрущёвках». Факт невозможности выполнять капитальный ремонт для таких видов МКД официально признан, например, в пункте 3.3.1 постановления Правительства Москвы от 1 августа 2017 года № 497-ПП – в постановлении, посвящённом программе обеспечения реновации жилищного фонда.

утратить недвижимость по причине не предусмотренного, но фактически состоявшегося запрета на выполнение реконструкции «не участвующих» МКД.

4. Нетрудно убедиться, что в условиях действующего законодательства имеется единственно возможный логический алгоритм соблюдения справедливости – алгоритм, который складывается из следующих положений, в силу требований логики права обязательных к исполнению<sup>31</sup>:

1) по прошествии времени потребуются проводить реконструкцию рассматриваемых МКД;

2) чтобы требование (1) могло быть выполнено, необходимо, чтобы рассматриваемые МКД имели бы юридически значимые границы земельных участков в размерах «не меньше минимальных» (не по контуру здания устанавливаемых), но достаточных не только для выполнения технологических требований реконструкции, но и для соблюдения требований к минимальным размерам «придомового пространства»;

3) требование (2) должно быть выполнено либо до начала проекта КРТ, либо на его начальной стадии, иначе это требование «не будет выполнено никогда»;

4) для выполнения требований 1-2-3 необходимо, чтобы:

а) существовали (а при отсутствии были бы созданы) юридически значимые показатели в виде удельных размеров земельных участков МКД, приходящихся на единицу общей площади квартир в МКД, - размеры, наличие которых позволило бы определять размеры и границы земельных участков МКД;

б) было проведено межевание соответствующих территорий таким образом, чтобы:

- были определены границы земельных участков существующих МКД в размерах, соответствующих требованию 4а;

- администрация зафиксировала бы своё обязательство не уменьшать размеры и не изменять установленные границы земельных участков существующих, но «не участвующих» МКД при утверждении документации по планировке территорий развития (ДПТР);

- собственники квартир в МКД, не участвующих в проектах КРТ, в любое время по своему усмотрению могли бы воспользоваться неотчуждаемым от них правом оформить в общую долевую собственность земельные участки МКД в размерах, сохранённых от посягательств со стороны главных бенефициаров проектов КРТ и соответствующих требованиям рациональности и справедливости.

---

<sup>31</sup> Обоснование и подробное описание изложенного ниже логического алгоритма соблюдения рациональности и, соответственно, справедливости содержится в: [1], вопрос 4.1.1, 4.3.2, 4.3.4.

5. Правовая реальность в отношении императивных (со стороны справедливости) требований, изложенных в пункте 4, такова, что федеральное законодательство не содержит:

1) положений о необходимости соблюдения требований 4а и 4б<sup>32</sup>;

2) запретов на установление требований 4а и 4б иными способами, кроме как посредством федерального законодательства.

6. В силу положения 5.2 органы местного самоуправления не лишены права обеспечивать выполнение требований 4а и 4б посредством принятия соответствующих актов, в том числе в виде дополнительных положений, включаемых в решение о КРТ в качестве заданий на подготовку победителями торгов ДПТР, а также в качестве предметов согласования этой документации в части её соответствия требованиям 4а и 4б.

7. Таким образом, данная группа рекомендаций позволит выполнить неупраздненные требования справедливости (требования, оставшиеся не предусмотренными Законом № 494-ФЗ) не допустить не продуманных действий, которые со временем могут привести к неоправданной ликвидации объектов недвижимости в результате фактического непредоставления их собственникам прав на поддержание в эксплуатационном состоянии посредством реконструкции принадлежащей им недвижимости.

### **(3) Рекомендации по утверждению системности в проявлениях комплексности проектов КРТ - рекомендации по нейтрализации противоречий действующего законодательства, поддержанного нормами № 494-ФЗ, создающих псевдоправовую возможность для морфологической и инфраструктурной некомплексности проектов КРТ**

1. Комплексность – это ситуация, когда имеется некоторое количество взаимосвязанных компонентов, образующих нечто целое, - это то, что в целях большей точности следовало бы назвать комплексность-целостность (К-Ц).

2. В отношении проектов КРТ следует говорить о двух видах комплексности-целостности:

- целостность (К-Ц) морфологическая;

- комплексность (К-Ц) инфраструктурная.

3. В отношении обеспечения целостности (К-Ц) морфологической проектов КРТ рекомендуется учитывать и применять положения 3.1, 3.2, 3.3.

---

<sup>32</sup> Более развёрнутые обоснования требований 4а и 4б, а также особенности их выполнения см. далее раздел «3. Логико-правовой анализ...» (подпункты 2б, 3в пункта 5 подраздела «Ошибки (3) ...»).

3.1. Целостность (К-Ц) морфологическая – это то, образ чего не может быть представлен в виде «сыра с дырками». Но с другой стороны, посредством № 494-ФЗ утверждается именно такой образ, такая направленность работ с территориями, заведомо обречёнными быть фрагментарными – обречёнными не стать целостными в морфологическом отношении<sup>33</sup>. В городе то, что нецелостно, - то обречено быть деформированным, деструктивным. Очевидно, что деструкции необходимо противостоять. Как?

3.2. В созданной посредством № 494-ФЗ ситуации предлагается противостоять деструкции морфологической посредством применения следующих рекомендаций:

- предлагается минимизировать «дырчатость в сыре»: при подготовке и принятии решений о КРТ предлагается определять границы таких территорий соответствующим образом вплоть до того, чтобы отказываться от принятия таких решений в случаях, когда заведомо гарантируется возрастание степени нецелостности застройки, её фрагментированности;

- предлагается применять не противоречащую действующему законодательству процедурную схему, описанную в подразделе «(1) Рекомендации ...» (пункты 1.3, 1.4, 1.5)<sup>34</sup>, согласно которой существенно повышается степень заинтересованности собственников недвижимости участвовать в проектах КРТ и, соответственно, уменьшается «дырчатость» таких проектов и степень их нецелостности, морфологической деструктивности.

4. В отношении обеспечения комплексности (К-Ц) инфраструктурной проектов КРТ рекомендуется учитывать и применять следующие положения.

4.1. Предлагается принять во внимание, что посредством № 494-ФЗ введены в ГрК РФ ошибочные определения того, что такое «комплексность», «комплексное развитие территорий»<sup>35</sup>.

4.2. Содержательным источником комплексности проектов, включая проекты КРТ, являются расчётные балансы между максимальными объёмами планируемой застройки и минимальными объёмами-возможностями инфраструктурных объектов эти объёмы застройки обслуживать обеспечивать. Эти балансы могут быть рассчитаны только в

---

<sup>33</sup> Надо заметить, что морфология – это не только видимое, но и не видимое, в данном случае это также всё то, что непосредственно глазом не воспринимается и существует в виде функций. Поэтому морфология в городе – это морфология-функциональность. См. об этом, например, [5].

<sup>34</sup> Речь идёт о модернизированной альтернативе той схеме, которая как бы узаконена № 494-ФЗ, - альтернативе, которая в целостном (не деформированном, не модернизированном под текущие «нужды момента») виде представлена в разделе «3. Логико-правовой анализ ...», подраздел «Ошибки (2.2)...».

<sup>35</sup> Доказательства данного утверждения см. подраздел «Ошибки (4) ...» раздела «3. Логико-правовой анализ ...».

отношении территорий, размеры которых заведомо больше, чем размеры территорий комплексного развития. Это значит, что:

- в автономном режиме (посредством лишь ДПТР) - без опоры на решения ГП и ПЗЗ - подлинная комплексность проектов КРТ вообще никоим образом не может быть ни рассчитана, ни обеспечена;

- по указанным объективным основаниям надлежит отказаться от схемы автономного решения вопросов комплексности проектов КРТ исключительно посредством ДПТР (схемы как бы узаконенной посредством № 494-ФЗ) и принять не противоречащую законодательству схему, основные положения которой описаны в подразделе «(1) Рекомендации ...».

4.3. Решение вопросов инфраструктурной комплексности проектов КРТ рекомендуется инкорпорировать в процесс комплексного моделирования таких проектов (моделирования пространственного-правового-экономического) согласно схеме, изложенной в подразделе «(1) Рекомендации ...», а результаты такого моделирования в части соблюдения соответствующих балансов должны включаться в решения о КРТ в виде соответствующих частей заданий для подготовки ДПТР.

4.4. Необходимо также принять во внимание, что вопросы инфраструктурной комплексности территорий ныне плохо регулируются действующим федеральным законодательством (например, в части ответственности за соблюдение нормативов градостроительного проектирования). До того, как будет усовершенствовано федеральное законодательство в указанной части имеются ещё не использованные возможности рационально воздействовать на соответствующие процессы на местном уровне. В число таких возможностей следует включить модифицированный институт, называемый «условно разрешённое использование недвижимости», согласно которому в определённых случаях права строить обуславливаются наличием соответствующей инфраструктуры и, или наличием гарантий её создания в некоторый разумный период времени<sup>36</sup>.

#### **Резюме относительно предложенных рекомендаций:**

- доказано, что морфология застройки, её качество предопределены порядком градорегулирования: плохой порядок – плохая застройка, и наоборот<sup>37</sup>. В концентрированном виде смысл высказанных в данном разделе рекомендаций состоит в том,

---

<sup>36</sup> Более подробно об этом см. [1], вопрос 1.2.4 – о возможностях института условно разрешённых видов использования земельных участков.

<sup>37</sup> См., например, [5]. Такого рода предопределённость являет себя с очевидностью, хотя и не однозначным образом.

чтобы нейтрализовать деструктивные нормы № 494-ФЗ ради того, чтобы направляемые разумным порядком градорегулирования преобразования российских городов приводили бы к улучшению качества их среды, но не наоборот;

- доказано также, что эффективность рекомендаций определяется возможностью их полного развёртывания, а такому полному развёртыванию ныне препятствуют деструктивные нормы действующего законодательства, включая положения № 494-ФЗ, которые подлежат устранению ради создания непротиворечивой, бесконфликтной ситуации как в самом законодательстве, так и в правоприменительной практике<sup>38</sup>.

### **3. Логико-правовой анализ Закона № 494-ФЗ – доказательства наличия в нём ошибок деструктивного характера**

В процессе анализа норм № 494-ФЗ выясняется, что речь должна идти об ошибках, возникающих по причине незавершения мыслей. В этом Законе не наблюдается доведения начатых мыслей до их полного логического завершения. Правомерно такую ситуацию обозначить нейтральным термином «недомыслие», подчеркнув при этом, что он относится исключительно к констатации наблюдаемых логических фактов. С учётом данного обстоятельства будем применять иногда в данном тексте имеющий для нас объективный характер термин «недомыслие».

Забегаая вперёд, следует указать также и на то, что в процессе беспристрастного анализа № 494-ФЗ приобретает понимание того, что псевдологические конструкции являются концентрическими. Это значит, что существуют: 1) каскады ошибок (когда одна ошибка порождает другую, а та – следующую и т.д.); 2) запутанные наложения ошибок друг на друга - наложения, которые обнаруживаются в зависимости от тех или иных аспектов аналитического рассмотрения; 3) возможности начинать анализ изучаемого Закона с любого места для распутывания клубков логических и смысловых ошибок, будучи уверенным, что результат окажется неизменным - одинаковым для всех случаев, независимо от того, с чего был начат анализ.

Предстоящий анализ полезно упредить также и указанием на то, что изучаемый Закон № 494-ФЗ закрепляет некий экзотический подход к организации КРТ - подход, при котором неизбежным образом должны возникать логические-смысловые противоречия и которому

---

<sup>38</sup> Доказательство этого утверждения представлено в разделе 3 данного текста.

противостоит другой, альтернативный подход, в рамках которого такие противоречия не возникают<sup>39</sup>.

В общей сложности шесть основных групп связанных друг с другом ошибок выявлено в результате последовательного аналитического изучения Закона № 494-ФЗ.

***Ошибки (1) № 494-ФЗ фактического узаконения свободы без пределов в отношении объёмов застройки – безграничной свободы для бенефициаров строительства, допускаемой в решениях о комплексном развитии территорий (КРТ) и в документации по планировке территорий развития (ДПТР)***

Такое фактическое узаконение, первоначально не очевидное без проведения соответствующего анализа, обеспечивается введением в ГрК РФ следующих взаимосвязанных норм:

1) введение норм об отсутствии необходимости для ДПТР соответствовать действующим «вышестоящим» (по юридическому статусу, масштабу и содержанию) документам градорегулирования – ГП и ПЗЗ<sup>40</sup>;

2) введением норм о том, что органы представительной власти муниципалитетов понуждаются к тому, чтобы в пределах краткого срока фактически в обязательном порядке внести изменения в ГП и ПЗЗ согласно утверждённой ДПТР, подготовленной без учёта действующего ГП и без соблюдения соответствия с действующими ПЗЗ (в части правового режима использования земельных участков – режима, определяемого градостроительными регламентами в составе таких правил)<sup>41</sup>;

---

<sup>39</sup> См. подраздел «Ошибки (2.2)».

<sup>40</sup> Вот эти нормы:

1) часть 10 статьи 45 ГрК РФ в редакции № 494-ФЗ: «Подготовка документации по планировке территории осуществляется на основании документов территориального планирования, правил землепользования и застройки ..., **если иное не предусмотрено частью 10<sup>2</sup> настоящей статьи**»;

2) часть 10.2 статьи 45 ГрК РФ в редакции № 494-ФЗ: «Подготовка документации по планировке территории в целях реализации решения о комплексном развитии территории осуществляется **в соответствии с таким решением** без учета ранее утвержденной в отношении этой территории документации по планировке территории. В случае, если для реализации решения о комплексном развитии территории требуется внесение изменений в генеральный план поселения, генеральный план городского округа, правила землепользования и застройки, подготовка указанной документации по планировке территории осуществляется одновременно с подготовкой изменений в данные генеральный план поселения, генеральный план городского округа, правила землепользования и застройки. **Утверждение указанной документации по планировке территории допускается до утверждения этих изменений в данные генеральный план поселения, генеральный план городского округа, правила землепользования и застройки.**»

<sup>41</sup> Вот эти нормы:

1) часть 2.1 статьи 24 ГрК РФ в редакции № 494-ФЗ: «В случае, если для реализации решения о комплексном развитии территории требуется внесение изменений в генеральный план поселения, генеральный план городского округа, для подготовки предложений о внесении таких изменений предусмотренное частью 2 настоящей статьи решение не требуется. Такие изменения должны быть внесены в срок не позднее чем **девятью днями** со дня утверждения проекта планировки территории в целях ее комплексного развития.»;

3) введение норм, в которых сочетается:

а) утверждение принципиальной обоснованности ДПТР (в результате разрыва смысловых связей с ГП и ПЗЗ), то есть утверждение ситуации произвольности такой документации, её принципиальной свободы-независимости от комплексного градостроительного контекста, прежде определяемого базовыми документами градорегулирования – ГП и ПЗЗ;

б) проявление формальной необходимости введения некоего нового документа, как бы создающего взамен упразднённых оснований новые основания для подготовки ДПТР, - документа, называемого «решение о КРТ», который:

- при указанных выше правовых обстоятельствах, созданных № 494-ФЗ, должен быть обязательно введён как формальное основание (как минимум) для подготовки ДПТР в условиях упразднения всех иных формальных и содержательных оснований для подготовки такой документации – оснований, которых не может не быть, которые должны быть прежде всего в части определения пределов для будущих параметров застройки на развиваемой территории. То есть, в формальном отношении документ, называемый «решение о КРТ», должен содержать, а потому и содержит слова в отношении параметров застройки<sup>42</sup>;

- в соответствии с положениями № 494-ФЗ, относящимися к параметрам застройки, обречен быть непубличным, а потому и является непубличным документом – заведомо не подлежащим официальному предъявлению на публичные обсуждения, но подлежащим подготовке и принятию исключительно в закрытом, административном-бюрократическом порядке<sup>43</sup>;

---

2) часть 3.4 статьи 33 ГрК РФ в редакции № 494-ФЗ: «В случае внесения изменений в правила землепользования и застройки в целях реализации решения о комплексном развитии территории, в том числе в соответствии с частью 5<sup>2</sup> статьи 30 настоящего Кодекса, такие изменения должны быть внесены в срок не позднее чем **девятью днями** со дня утверждения проекта планировки территории в целях ее комплексного развития».

<sup>42</sup> Вот эти слова – часть 1 статьи 67 ГрК РФ в редакции № 494-ФЗ: «В решение о комплексном развитии территории включаются: ... 5) основные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, которые могут быть выбраны при реализации решения о комплексном развитии территории, а также **предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства** в границах территории, в отношении которой принимается такое решение. Перечень предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, указываемых в решении о комплексном развитии территории, определяется субъектом Российской Федерации. Указанные основные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, предельные параметры разрешенного строительства могут не соответствовать основным видам разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства и (или) предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным правилами землепользования и застройки. В этом случае внесение изменений в правила землепользования и застройки осуществляется в соответствии с частью 3<sup>4</sup> статьи 33 настоящего Кодекса».

<sup>43</sup> Иначе и быть не может, поскольку упразднение необходимости учитывать, соблюдать решения формально действующих публичных документов (ГП и ПЗЗ) влечёт за собой логически неотвратимую необходимость ввести вместо них новый документ (как основание в части параметров застройки для принятия решения о КРТ,

- номинально имея в своём составе положения о параметрах застройки как некоего формального задания на подготовку ДПТР<sup>44</sup>, в содержательном отношении никоим образом не может обеспечить того, чтобы эти положения были рациональными, но напротив – фактически должен обеспечивать и обеспечивает условия для того, чтобы эти параметры были нерациональными - «беспредельными».

Все вышеперечисленные положения и особенно последнее утверждение доказываются следующим образом.

1. Почему в решении о КРТ, несмотря на номинальное наличие соответствующих положений<sup>45</sup>, всё же отсутствует принципиальная возможность быть рациональными параметрам застройки, но зато имеется неотвратимая неизбежность быть параметрам застройки «беспредельными»? Потому, что:

1) существуют неупразднимые законы рационального градостроительного проектирования, а именно: подлинная рациональность почти отождествляется со справедливостью и подлинной комплексностью – с обеспечением разумного-справедливого соотношения между объёмами будущей застройки и объёмами-возможностями обслуживать-обеспечивать эти объёмы застройки соразмерной им инфраструктурой, а такое разумное соотношение может быть обеспечено никак иначе, как только балансированными расчётами, совершаемыми в увязке с процессом построения модели-концепции планируемого будущего состояния территории комплексного развития, - разумное соотношение, которое обеспечивается в результате комплексного пространственного-правового-экономического моделирования, совершаемого в отношении территории, как правило, более обширной, чем локальные образования в виде территорий развития<sup>46</sup>;

---

а через него – основания для подготовки ДПТР). Однако, введением такого нового документа, хотя и, казалось бы, логичного именно в созданном контексте, обнаруживается нелогичность принятой схемы, поскольку упраздняются прежние публичные документы (ГП и ПЗЗ) взамен более логичной схемы, определяющей необходимость первоначально подготовить и внести в публичные документы необходимые изменения – внести первоначально, но не «задним числом». Уже в этом месте ещё только начатого анализа текста № 494-ФЗ выявленная нелогичность положений этого Закона ещё с большей убедительностью обнаруживается по результатам дальнейшего анализа.

<sup>44</sup> То, что решение о КРТ в части содержащихся в нём положений о параметрах застройки является формальным заданием для подготовки ДПТР и формальным основанием для проверки её соответствия этим положениям перед утверждением такой документации, зафиксировано в части 10.2 статьи 45 ГрК РФ в редакции № 494-ФЗ: «Подготовка документации по планировке территории в целях реализации решения о комплексном развитии территории осуществляется **в соответствии с таким решением ...**».

<sup>45</sup> См. сноску 39 в данном тексте, где воспроизводится пункт 5 части 1 статьи 67 ГрК РФ в редакции № 494-ФЗ.

<sup>46</sup> Вот почему, в частности, согласно методологическим основам градостроительного проектирования подлинная комплексность локальных территорий развития не может быть обеспечена только в их пределах, охватываемых документацией по планировке территории, но требует охвата более широкого – в масштабах, присущих тому, что выполняется при подготовке генерального плана, или плана реализации ГП. Более подробно об этом см. [1], вопросы 4.3.1 – 4.3.4.

2) ныне нам явлены два подхода к обеспечению комплексности проектов КРТ (явлены требованиями методологии, логикой рациональности и практикой отечественного законотворчества):

- подход А, обеспечивающий основания для достижения подлинной комплексности, которая в принципе не может быть достигнута никаким иным способом, как только посредством пространственного-правового-экономического моделирования<sup>47</sup>;

- подход Б, не обеспечивающий необходимые основания для подлинной комплексности, - подход, узаконенный посредством новелл № 494-ФЗ;

3) согласно узаконенному № 494-ФЗ подходу Б должно происходить следующее:

а) администрация:

- ни формально, ни по существу как бы не обязана обеспечивать предваряющее комплексное моделирование будущего состояния территорий комплексного развития;

- не обязана открыто предоставлять населению, специалистам для обсуждения результаты комплексного моделирования – модель-концепцию будущего состояния территории комплексного развития;

- не имеет возможности корректно выполнить предваряющее моделирование (даже при наличии на то желания) до тех пор, пока не будет завершено голосование собственников квартир в МКД относительно их согласия, или несогласия участвовать в проекте КРТ;

- обязана не позднее, чем через тридцать дней после завершения голосования принять решение о КРТ в отношении жилой застройки<sup>48</sup>. Такой узаконенный краткий срок «увеличивает невозможность», точнее делает абсолютно невозможным выполнение комплексного моделирования проекта КРТ в части установления рационально просчитанных предельных параметров планируемой застройки (если такое моделирование не проводилось заранее - неофициально);

б) в узаконенных условиях, описанных в пункте «а»:

- администрация обрекается при следовании указаниям № 494-ФЗ на то, чтобы в решении о КРТ устанавливать параметры в отношении будущей застройки «с потолка, но с большим запасом» в сторону увеличения её объёмов, поскольку при фактически узаконенном и как бы вынужденном отсутствии официальной модели-концепции и результатов моделирования (которые могли бы свидетельствовать о прибыльности проекта КРТ без того,

---

<sup>47</sup> Методологические основания и примеры применения такого подхода см., в частности [4].

<sup>48</sup> В соответствии с частью 4 статьи 67 ГрК РФ «... решение о комплексном развитии территории жилой застройки принимается в срок не более чем тридцать дней со дня окончания срока, установленного нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации для проведения общих собраний собственников помещений в многоквартирных домах, предусмотренных пунктом 2 части 2 статьи 65 настоящего Кодекса».

чтобы прибегать к избыточному завышению объёмов застройки), а также при отсутствии «большого запаса» могут возникнуть чрезмерно высокие риски отказа потенциальных претендентов от участия в торгах на право заключения договоров о КРТ, при том, что администрация заведомо заинтересована такие риски снижать до минимума, расширяя круг потенциальных участников торгов, которые должны активно привлекаться к участию ничем иным, как ставшим почти обязательным в контексте норм № 494-ФЗ завышением до беспредельного уровня объёмов разрешённой застройки в проектах КРТ;

- номинальное наличие в решении о КРТ положений о параметрах застройки<sup>49</sup> не будет юридически значимым препятствием для того, чтобы при подготовке и утверждении ДПТР значения этих параметров продолжать увеличивать и дальше (при необходимости и целесообразности в понимании бенефициаров строительства), поскольку соблюдение в ДПТР параметров, установленных в решении о КРТ, не определено в статье 68 ГрК РФ в качестве обязательных (существенных) условий договора о КРТ, то есть, отсутствует формальный запрет на увеличение объёмов застройки в ДПТР по сравнению с объёмами застройки, уже завышенными и указанными в непубличном, бюрократическом решении о КРТ<sup>50</sup>.

Таким образом, обнаруживается следующее:

- вместо системы создаётся несистема, поскольку возникновение несистемы – это ничто иное, как неизбежный результат узаконенного, почти предписанного посредством № 494-ФЗ разрыва связей между компонентами прежней системы. Именно это мы и наблюдаем, поскольку намеренно разрываются связи между элементами подлинной системы градорегулирования – между ГП, ПЗЗ и ДПТР;

- взамен установления разумных пределов (установления, которое является базисом для существования рациональной и, соответственно, эффективной системы градорегулирования) узаконены действия по упразднению пределов – узаконена ложная правомерность действий без пределов для власти и застройщиков.

Данная часть анализа показала, что посредством № 494-ФЗ созданы псевдооснования для узаконения несистемы без пределов – фактически явлена попытка совершить контрреформу в сфере законодательства о градорегулировании – запланировано обеспечить

---

<sup>49</sup> Положений, формальное наличие которых должно быть обеспечено в соответствии с частью 1 статьи 67 ГрК РФ в редакции № 494-ФЗ.

<sup>50</sup> Речь идёт об объёмах застройки, которые в силу указанных выше обстоятельств уже обречены быть завышенными в решении о КРТ – завышенными по сравнению с требованиями рациональной сбалансированности и справедливости, которые подлежат установлению в рамках подлинной системы правового градорегулирования, упраздняемой посредством новелл № 494-ФЗ.

возврат от незавершённых попыток утверждения непротиворечивого, подлинного градорегулирования (в виде зонального-правового градорегулирования, принципиально неупразднимого в его фундаментальных основах) к утверждению того, что противоречиво и не может быть подлинным в отношении права, – возврат к утверждению несистемы без пределов точечного-площадочного-административного градостроительства нецивилизованного толка<sup>51</sup>.

2. Почему являются деструктивными новеллы № 494-ФЗ об отсутствии необходимости для ДПТР соответствовать действующим «вышестоящим» (по юридическому статусу, масштабу и содержанию) документам градорегулирования – ГП и ПЗЗ ?<sup>52</sup>.

Причины, обрекающие указанные новеллы № 494-ФЗ быть деструктивными, таковы:

1) деструктивность – это такая ситуация, когда нечто разрушается, упраздняется ради создания чего-то другого, но не необходимого - того, что является нерациональным, менее рациональным, чем разрушаемое, упраздняемое;

2) в случае с № 494-ФЗ мы имеем дело с ситуацией, подпадающей под указанное несубъективное определение понятия «деструктивность», поскольку:

а) согласно № 494-ФЗ ДПТР, освобождённая от формальной и содержательной связи с ГП и ПЗЗ, и будучи по своей неупразднимой сути промежуточной, не исходной документацией (документацией, которая в формальном и содержательном отношениях всегда нуждается в некотором основании-первоисточнике), должна отныне подготавливаться бесосновно – как бы «с чистого листа»;

б) однако, промежуточный документ не может быть бесосновным – не может не иметь исходных формальных и содержательных оснований. Поэтому № 494-ФЗ не может не создать формальное основание в виде «решения о КРТ», которое, однако, в содержательном отношении в части параметров будущей застройки никоим образом не может быть подлинным основанием, но только мнимым, то есть, основанием-симулякром<sup>53</sup>;

3) подмена неподлинным подлинного происходит также и в следующем отношении:

а) № 494-ФЗ не установил (поскольку и не мог установить) формальный запрет на то, чтобы перед началом проведения проекта КРТ выполнялось бы его комплексное моделирование - пространственное-правовое-экономическое моделирование;

б) при этом № 494-ФЗ:

---

<sup>51</sup> См. [1], раздел 1, подраздел 6.1.

<sup>52</sup> См. части 10 и 10.2 статьи 45 ГрК РФ в редакции № 494-ФЗ.

<sup>53</sup> Доказательство данного положения см. выше пункте 1 данного раздела «Ошибки (1) ...».

б1) понуждает к тому, чтобы первоначально бесосновно (в части параметров застройки – см. выше пункт 1) подготавливалась бы и утверждалась бы ДПТР, а затем вносились бы изменения в ПЗЗ;

б2) «почти» установил формальный запрет на то, чтобы первоначально вносились бы изменения в ПЗЗ (подготовленные на основании комплексного моделирования проектов КРТ), а затем подготавливалась бы ДПТР в соответствии с изменёнными ПЗЗ. Слово «почти» здесь использовано потому, что невозможно такой запрет установить так, чтобы он был бы юридически значимым - непреодолимым;

в) по совокупности пунктов «а» и «б» необходимо заключить, что посредством № 469-ФЗ состоялась подмена рациональной схемы нерациональной схемой. Особенно в отношении нерационального, несправедливого провоцирования завышения объёмов застройки по произволу бенефициаров строительства – произволу, который заведомо обеспечивает некомплексность застройки в рамках проектов КРТ (см. выше пункт 1).

Кроме того, обнаружено следующее. Поскольку № 494-ФЗ определяет, что сначала утверждается ДПТР для территорий комплексного развития, а потом вносятся в принудительном порядке изменения в ПЗЗ<sup>54</sup>, то этот Закон создаёт мнимые основания для предположения, согласно которому ДПТР, якобы, начинает действовать-применяться с момента утверждения. Очевидно, что это совсем не так. Дело в том, что начало для подлинного применения ДПТР может определяться только началом возникновения возможности получать разрешения на строительство, такие разрешения согласно универсальным, неупраздненным нормам ГрК РФ должны подтвердить соответствие проектной документации градостроительным регламентам ПЗЗ, но не соответствие ДПТР. То есть, не может быть начато полноценное применение ДПТР ранее того, как будут внесены изменения в ПЗЗ. Поэтому отпадает необходимость в применении логической конструкции, придуманной и отображённой в № 494-ФЗ (согласно которой «сначала ДПТР, а затем - ПЗЗ»<sup>55</sup>).

Таким образом, выяснилось, что не имеет смысла предложенная № 494-ФЗ схема, согласно которой первоначально должна подготавливаться ДПТР и затем на основе утверждённой ДПТР, якобы, должны вноситься изменения в ПЗЗ, в ГП. Несмотря на

---

<sup>54</sup> При том, что подготовка ДПТР осуществляется одновременно с подготовкой изменений в ГП и ПЗЗ, согласно части 10.2 статьи 45 ГрК РФ в редакции № 494-ФЗ.

<sup>55</sup> Вопросы о неправомерности понуждения органов представительной власти как бы механически вносить изменения в ПЗЗ в соответствии с ранее утверждённой ДПТР рассмотрены далее - в разделе «Ошибки (6) ...».

указанную формальную новеллу<sup>56</sup>, фактически сохраняет юридическую силу как бы формально упразднённая посредством № 494-ФЗ прежняя «недоупразднённая» схема, согласно которой:

- никакая ДПТР не может утверждаться при наличии противоречий с действующими ПЗЗ (противоречий в части правового режима использования земельных участков, установленного градостроительными регламентами);

- если всё же такое утверждение состоялось, то не может начаться подлинное применение ДПТР, поскольку такое подлинное применение равнозначно наличию возможностей получать разрешения на строительство, а такая возможность никак не возникает до тех пор, пока не будут внесены изменения в ПЗЗ, то есть, обнаруживается, что указанная новелла не достигла цели, поскольку невозможно «перепрыгнуть» через ПЗЗ посредством опережающего утверждения ДПТР.

В данном случае фактически «всё возвращается на круги своя», а указанный Закон в силу неумолимой логики самоликвидируется в указанной части.

### ***Ошибки (2) № 494-ФЗ фактического узаконения отказа от применения правовых инструментов градорегулирования***

При анализе № 494-ФЗ возникают недоумения по поводу наличия в одном и том же предположительно универсальном, едином институте регулирования КРТ диаметрально противоположных, не универсальных положений. Попытаемся разрешить эти недоумения посредством:

- сопоставления (а) ситуаций, когда требуется согласие всех правообладателей недвижимости на участие в проектах КРТ, с (б) наличием нормы о возможности изъятия недвижимости для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территорий;

- сопоставления двух противоположных ситуаций, связанных с (а) участием и (б) неучастием всех правообладателей недвижимости в проектах КРТ.

### ***Ошибки (2.1) № 494-ФЗ, выявляемые посредством сопоставления (а) ситуаций, когда требуется согласие всех правообладателей недвижимости на участие в проектах КРТ, с (б) наличием нормы о возможности изъятия недвижимости для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территорий***

---

<sup>56</sup> Эта новелла сформулирована совокупностью норм ГрК РФ в редакции № 494-ФЗ: 1) частью 10 статьи 45; 2) частью 10.2 статьи 45; 3) частью 2.1 статьи 24; 4) частью 3.4 статьи 33.

В № 494-ФЗ допущено сочетание, казалось бы, несочетаемого, а именно:

- с одной стороны, имеется норма, требующая согласия всех правообладателей недвижимости (нежилой недвижимости) участвовать в проекте КРТ<sup>57</sup>;

- с другой стороны, задолго до № 494-ФЗ введён в федеральное законодательство институт изъятия недвижимости для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территорий<sup>58</sup> - институт, специально предназначенный для того, чтобы преодолевать несогласие меньшинства на преобразования – в необходимых случаях. То есть, наличие указанного института, казалось бы, должно упразднить необходимость введения нормы № 494-ФЗ об обязательности наличия согласия именно всех правообладателей нежилой недвижимости на участие в проекте КРТ.

Здесь мы должны исследовать вопрос о предположительном наличии противоречия – противоречия принципам, согласно которым введение нового института (КРТ без требования об участии всех правообладателей недвижимости) не должно обесмысливать существование и применение прежних институтов (поскольку возможность изъятия недвижимости в целях КРТ, казалось бы, должно обеспечивать участие всех правообладателей недвижимости в проектах КРТ). Чтобы разрешить указанное противоречие потребует первоначально зафиксировать и осмыслить следующее:

- согласно № 494-ФЗ создана специфическая ситуация: 1) с одной стороны, требуется принятие формального решения о КРТ до заключения договора о КРТ и для последующей подготовки ДПТР; 2) другой стороны, как доказано анализом, представленном в разделе «Ошибки (1) ...», решение о КРТ не может иметь юридически значимых обязательных для соблюдения параметров будущей застройки (несмотря на номинальное, Законом предписанное их включение в такое решение) при том, что с момента принятия решения о КРТ фактически (но не формально) прекращается действие ГП и ПЗЗ в отношении соответствующих территорий<sup>59</sup>, а представительным органам муниципальной власти

---

<sup>57</sup> Пункт 4 части 7 статьи 66 ГрК РФ в редакции № -ФЗ: «7. Процедура принятия и реализации решения о комплексном развитии территории нежилой застройки состоит из следующих этапов: ... 4) заключение договора о комплексном развитии территории нежилой застройки с правообладателями, выразившими в письменной форме согласие на его заключение, **при условии, что такое согласие было получено от всех правообладателей объектов недвижимого имущества, расположенных в границах территории, в отношении которой подготовлен проект решения о комплексном развитии нежилой территории**».

<sup>58</sup> См. статью 56.12 ЗК РФ, которая была введена 03.07.2016 посредством № 373-ФЗ.

<sup>59</sup> Здесь необходимо принять к сведению два обстоятельства. Во-первых, фактическое прекращение действия ранее утверждённых ГП и ПЗЗ определяется частью 2.1 статьи 24 и частью 3.4 статьи 33 ГрК РФ в редакции № 494-ФЗ. Во-вторых, имеет место противоречие в № 494-ФЗ в том отношении, что: 1) автоматически, без специального решения не может быть прекращено действие ранее утверждённых ГП и ПЗЗ – без специального решения именно тех органов, которые ранее утвердили ГП, ПЗЗ, либо без введения федеральным законом моратория на применение указанных документов в пределах некоторого ограниченного срока с описанием процедур введения и действия такого моратория (в том числе в отношении последствий в виде компенсаций за

вменяется в обязанность в пределах кратчайшего срока внести механистическим образом в эти базовые документы правового регулирования (ГП, ПЗЗ) изменения согласно впоследствии утверждённой ДПТР – утверждённой исполнительным органом власти<sup>60</sup>;

- спрашивается: в условиях созданной посредством № 494-ФЗ правовой неопределённости (фактически – вседозволенности в отношении параметров застройки<sup>61</sup>) как может возникнуть согласие всех правообладателей именно нежилой недвижимости на преобразования? Ответ: только в единственном случае – при наличии «предложений, от которых невозможно отказаться». Беспристрастная логика определяет, что таким предложениям невозможно появиться никак иначе, как только следующим образом: в официальном виде такие предложения должны быть явлены гораздо позже (и после принятия решения о КРТ, и после заключения договора о КРТ) – должны быть явлены только лишь в ДПТР, фактически освобождённой от ограничений ГП и ПЗЗ, при созданных посредством № 494-ФЗ гарантиях относительно того, что ДПТР будет подготавливаться вне связи с уже фактически упразднённой местной системой правового градорегулирования, но зато под диктовку произвольных-беспредельных, фактически бесконтрольных намерений исключительно самих бенефициаров строительства (бесконтрольных со стороны власти и Закона, упразднившего в указанном отношении соответствующий контроль в виде предустановленных, публичных, юридически значимых верхних пределов застройки).

Резюмируя, надлежит сказать, что возникшее поначалу недоумение разрешается просто - следующим образом:

- в силу внутренней логики № 494-ФЗ в нём в обязательном порядке должна появиться норма о согласии на планируемые преобразования всех правообладателей именно нежилой недвижимости;

- эта как бы частная норма должна быть связана неразрывно с универсальными нормами № 494-ФЗ применительно ко всем видам проектов КРТ о том, что: 1) не должен предъявляться заранее некий официальный документ (модель-концепция будущего

---

нереализованные права и проч.); 2) № 494-ФЗ не вводит ничего из указанного - того, что является необходимым, то есть, в указанном отношении данный Закон противоречит требованиям логики построения законодательных норм.

<sup>60</sup> Напомним, что указанные положения зафиксированы следующими нормами:

- нормами о фактическом прекращении действия ГП и ПЗЗ (часть 2.1 статьи 24, часть 3.4 статьи 33 ГрК РФ в редакции № 494-ФЗ);

- нормой о необязательности соответствия ДПТР ГП и ПЗЗ (часть 10 статьи 45 ГрК РФ в редакции № 494-ФЗ);

- нормой о наличии в решении о КРТ параметров (пункт 5 части 1 статьи 67 ГрК РФ в редакции № 494-ФЗ), которые, однако, как показывает анализ (см. раздел «Ошибки (1) ...») не определены как юридически значимые параметры – как параметры, которым не могла бы не соответствовать ДПТР (ввиду того, что обеспечение такого соответствия не включено в состав существенных условий договора о КРТ – см. часть 4 статьи 68 ГрК РФ).

<sup>61</sup> Доказательства наличия такой вседозволенности представлены в подразделе «Ошибки (1) ...».

планируемого состояния территории развития) – документ с юридически значимыми параметрами планируемого строительства<sup>62</sup>, то есть, должна упраздниться местная система правового градорегулирования; 2) взамен непредъявления этого официального документа в виде модели-концепции проекта КРТ должен фактически предоставляться карт-бланш бенефициарам строительства на создание нелимитированных объёмов застройки согласно их произвольному усмотрению – карт-бланш независимости от градостроительного контекста, закрепляемый в ДПТР и обеспеченный причудливым сочетанием специфических норм № 494-ФЗ<sup>63</sup>.

Следует с особой настойчивостью подчеркнуть, что согласно идеологии № 494-ФЗ должна существовать, а потому и обеспечивается этим Законом неразрывная связь между (1) согласием всех правообладателей нежилой недвижимости на участие в проекте КРТ и (2) непредъявлением заранее официального документа – модели-концепции будущего состояния территории развития (для всех видов проектов КРТ). Если мысленно отказаться от такого непредъявления, то придётся отказаться и от «согласия всех...», а вслед за этим и от упразднения местных систем градорегулирования – придётся вернуться в покинутую область права, то есть отказаться от узаконенного посредством № 494-ФЗ юридического беспредела (в буквальном смысле) в части объёмов застройки, что будет невыгодно бенефициарам строительства и будет подрывать идеологию изучаемого Закона.

***Ошибки (2.2) № 494-ФЗ, выявляемые посредством сопоставления двух противоположных ситуаций, связанных с (а) участием и (б) неучастием всех правообладателей недвижимости в проектах КРТ***

Для чёткости данного этапа анализа напомним следующее:

- с одной стороны, предположительно единый институт КРТ определяет, что в отдельных видах проектов КРТ должны добровольно участвовать (при документально подтверждённом согласии) все правообладатели недвижимости (нежилой недвижимости), расположенной на соответствующих территориях;

- с другой стороны, предположительно единый институт КРТ определяет нечто противоположное: в иных видах проектов КРТ могут участвовать не все, но некоторые -

---

<sup>62</sup> Напомним, что в разделе «Ошибки (1)...» представлены доказательства того, что упоминание о параметрах (содержащееся в части 1 статьи 67 ГрК РФ в редакции № 494-ФЗ) не свидетельствует о том, что они являются юридически значимыми параметрами, поскольку они таковыми и не могут быть в контексте норм № 494-ФЗ.

<sup>63</sup> Уже доказано (см. раздел «Ошибки (1) ...»), а в процессе дальнейшего анализа будет дополнительно явлено, что такие причудливые сочетания норм не обеспечивают непротиворечивости № 494-ФЗ, но наоборот – обеспечивают его самоликвидацию из области логики и, соответственно, из области реальных смыслов.

могут добровольно участвовать (при документально подтвержденном согласии) не все правообладатели недвижимости (жилой недвижимости), расположенной на соответствующих территориях.

Логика не даёт нам возможности разрешить указанное недоумение-противоречие иным образом, как только посредством следующих выкладок двух видов – «либо, либо».

Первый вид логических выкладок, конструируемых для разрешения выявленного недоумения-противоречия: (либо) придётся отказаться от логики № 494-ФЗ в части ошибочного предъявления института КРТ в качестве универсального института. Тогда придётся, как минимум, вводить два самостоятельных и принципиально различных института – институт в отношении нежилой застройки и институт в отношении жилой застройки. Но тогда обнаружится либо то, что эта задача оказалась нерешаемой по причине наличия смешанной застройки, либо обнаружится необходимость введения третьего института. Однако, попытка ввести третий институт (для смешанной застройки) обречена натолкнуться на необходимость введения некоего универсального подхода и тогда проблема в конце её решения вернётся к началу решения, обнаружит свою «тупиковость» - станет принципиально нерешаемой в рамках логики № 494-ФЗ.

Второй вид логических выкладок, конструируемых для разрешения выявленного недоумения-противоречия: (либо) придётся отказаться от логики № 494-ФЗ, выйти из его ошибочно поставленных концептуальных рамок. В этом случае обнаружится нечто неизбежное – нечто рациональное, определяемое диктатом общей и правовой логики, диктатом технологических законов управления, а также соображений справедливости в виде необходимости утверждения иных, противоположных (в значительной части) принципов организации проектов КРТ – обнаружится необходимость предъявить альтернативу Закону № 494-ФЗ для организации проектов КРТ.

Поскольку в процессе анализа как бы сама собой обнаружилась необходимость предъявить альтернативу № 494-ФЗ, то нам придётся это сделать.

***Основные принципы объективно существующей альтернативы – альтернативы той схеме, которая как бы узаконена посредством № 494-ФЗ<sup>64</sup>:***

1) при подготовке и выполнении проектов КРТ все правообладатели недвижимости, расположенной на соответствующих территориях, фактически (не номинально-

---

<sup>64</sup> Слова «как бы» указывают на то, что применение излагаемой альтернативы не запрещено прямым образом законодательством, включая № 494-ФЗ. Эта альтернатива:  
- в модифицированном виде (при необходимости учёта действия противоречивых норм № 494-ФЗ) представлена в разделе «(1) Рекомендации ...» данного текста;  
- в некоторых положениях представлена в работе [6].

декларативно) признаются выгодоприобретателями, для которых явленная параметрами выгода от таких проектов гарантируется нормами права;

2) реализация принципа (1) обеспечивается положением, согласно которому выгода от проектов КРТ для правообладателей существующей недвижимости является измеримой посредством сопоставления недвижимости в её текущем состоянии с недвижимостью в её будущем преобразованном состоянии при том, что устанавливается некий минимальный порог этой разницы, то есть, минимально приемлемая, оптимальная (для соответствующих условий) величина выгод для всех и каждого правообладателя существующей недвижимости;

3) реализация принципа (2) обеспечивается положением, согласно которому до начала проекта КРТ в обязательном порядке подготавливается, публично обсуждается и официально утверждается в установленном порядке модель-концепция проекта КРТ, где фиксируются, среди прочего: а) предельные параметры планируемой к преобразованиям застройки – параметры, соотнесённые с базовыми документами правового градорегулирования (ГП, ПЗЗ), когда такое соотнесение завершается либо согласием с действующими ПЗЗ, либо предъявлением предложений о необходимости внесения обоснованных изменений в ПЗЗ; б) объём общей выгоды от проекта и её распределение между правообладателями недвижимости и иными участниками проекта КРТ;

4) реализация принципов 1-2-3 обеспечивается положением, согласно которому при безусловном соблюдении этих принципов (относящихся также и к определению минимальной, приемлемой величины выгод для каждого правообладателя недвижимости) вопрос об официальном «запуске» проекта КРТ решается при наличии положительного решения правообладателей недвижимости, определяемого результатами голосования, на котором абсолютное большинство правообладателей недвижимости высказалось «за» начало такого проекта;

5) реализация принципов 1-2-3-4 сочетается с наличием положения, согласно которому при безусловном соблюдении этих принципов (относящихся также и к определению минимальной, приемлемой, оптимальной величины выгод для каждого правообладателя недвижимости, и к процедурам определения абсолютного большинства правообладателей недвижимости, высказавшихся за участие в проекте), а также при наличии соответствующего решения органа представительной власти муниципалитета допускается применять процедуры изъятия недвижимости для «целей комплексного развития территории»<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> В этом месте можно предложить сопоставить описанную здесь схему со схемой № 494-ФЗ, относящейся к изъятию недвижимости, когда права принимать соответствующие решения отданы исключительно органам

Получается, что, начиная с этого места анализа № 494-ФЗ, нам открылись для использования в дальнейшем исследовании некие критериальные основания, помогающие выявлять иные проявления ошибочной идеологии этого Закона и оценивать его отдельные положения.

***Ошибки (3) № 494-ФЗ узаконения деструктивных особенностей проектов комплексного развития территорий, застроенных многоквартирными домами***

Для начала зафиксируем и осмыслим основные положения изучаемого Закона, относящиеся к комплексному развитию территорий, застроенных многоквартирными домами (МКД).

1. Согласно № 494-ФЗ решения о КРТ, застроенных МКД, должны приниматься при отсутствии требования о том, что такие решения должны основываться на предварительно подготовленных проектах документов, в которых должны были бы публично предъявляться всем горожанам и иным заинтересованным лицам параметры будущей преобразованной застройки на соответствующей территории развития - параметры, которые уже до начала выполнения проектов КРТ имели бы статус юридически значимых показателей (посредством принятия в качестве таковых градостроительных регламентов действующих, не отменённых к указанному времени ПЗЗ), либо после такого начала, но до заключения договоров о КРТ и, соответственно, до утверждения ДПТР.

2. Согласно № 494-ФЗ решения о комплексном развитии территорий, застроенных МКД, должны приниматься при фактически осуществлённой посредством № 494-ФЗ ликвидации запрета на несоблюдение положений базовых, действующих документов градорегулирования – ГП и ПЗЗ, то есть при фактическом предоставлении права действовать свободно победителям торгов на получение права выполнять проекты КРТ – действовать сообразно произвольным, формально не ограниченным намерениям в части объёмов застройки, не лимитированных по этажности, плотности и т.п.<sup>66</sup>.

3. Согласно № 494-ФЗ решения о КРТ для застроенных МКД территорий должны приниматься при наличии согласия на участие в проекте КРТ не менее 2/3 собственников квартир в МКД. В этом случае такой МКД включается в проект КРТ, в рамках которого

---

исполнительной власти без всякого участия органов представительной власти. См. об этом подраздел «Ошибки (6) ...».

<sup>66</sup> Доказательства в отношении данного пункта см. в разделе «Ошибки (1) ...» - доказательства того, что факт наличия в ГрК РФ слов о параметрах (часть 1 статьи 67) не меняет существа дела относительно того, что параметры в контексте норм № 494-ФЗ относительно проектов КРТ не случайно не имеют юридической силы, то есть могут не соблюдаться.

предусматривается компенсация за упразднённые в процессе преобразований квартиры в виде «равнозначных» или «равноценных» квартир<sup>67</sup>. Закрепляя необходимость такого согласия для выполнения проектов КРТ в условиях действия указанных выше требований 1 и 2, № 494-ФЗ фактически упраздняет требование этики - необходимость точного (не «приблизительного») выполнения требования о предоставлении справедливой компенсации – справедливо распределённой между всеми участниками проекта КРТ. Такое упразднение как бы «автоматически» происходит по следующим причинам. Подлинная справедливость в рассматриваемом случае – это отражение такой ситуации, которая определяется неразрывностью следующих положений как некоторого единства этических и экономических факторов, а именно: а) один субъект, предоставляя на принадлежащем ему месте (земельном участке) право строить другому субъекту, получает неотъемлемое право получить взамен не только нечто эквивалентное тому, что ему принадлежало ранее, но также и некоторую долю прибыли, планируемую к получению другим субъектом по результатам строительства; б) положение (а) определяет необходимость неотъемлемого «участия будущего» в определении справедливой компенсации; в) «участие будущего» должно быть определено в общем виде, рамочно до начала строительных действий, а такое определение не может состояться никаким иным образом, как только предъявлением «документа о будущем» - того документа, который обозначен выше положением 1 и необходимость которого отвергнута № 494-ФЗ – отвергнута не случайно, но по принципиальным соображениям. Это значит, что выполнение проектов КРТ согласно № 494-ФЗ в принципе уже никак не может обеспечить подлинной, справедливой компенсации собственникам квартир, согласившихся участвовать в таких проектах, но может обеспечить только лишь часть от справедливого объёма компенсаций – обеспечить только не полную компенсацию, явленную в натуральном, или квазинатуральном выражении. Логика рассмотрения данного вопроса о справедливой компенсации здесь не заканчивается, но продолжается в представленном ниже обсуждении положения 4 применительно к таким аспектам, которые принято обозначать как «комплексность застройки» и «качество городской среды».

4. Согласно № 494-ФЗ решения о комплексном развитии застроенных МКД территорий могут приниматься при отсутствии запрета действовать в ситуации, когда такая территория является «сыром с дырками», где «дырки» представлены местами расположения МКД, собственники квартир в которых не проголосовали за участие в проекте КРТ. Суть этой ситуации раскрывается положениями 4.1 и 4.2.

---

<sup>67</sup> См. статью 32.1 Жилищного кодекса РФ в редакции № 494-ФЗ.

4.1. Существуют две противоположные схемы организации проектов КРТ: первая схема - «в сыре нет дырок»; вторая схема «в сыре есть дырки». Следует сказать, что первая схема представляет альтернативу № 494-ФЗ<sup>68</sup>. Вторая схема представляет то, что узаконено № 494-ФЗ.

В случае использования первой альтернативы («в сыре нет дырок») имеется всё необходимое с правовой, методической и технологической точек зрения для того, чтобы обеспечить, создать подлинную комплексность для территорий, подвергаемым процедурам КРТ, гипотетически выполняемым в соответствии с требованиями рациональности - не в соответствии с требованиями № 494-ФЗ, но вопреки им. Поэтому необходимо проанализировать вторую альтернативу, закреплённую посредством № 494-ФЗ («в сыре есть дырки»), с позиции наличия, отсутствия возможности обеспечить комплексность застройки посредством норм № 494-ФЗ.

4.2. В этом пункте рассмотрена принятая в № 494-ФЗ альтернатива, согласно которой территории комплексного развития представляют собой «сыр с дырками», кратко изложены причины, которые по принципиальным основаниям неотвратимо упраздняют правовые, методические, технологические возможности для обеспечения подлинной комплексности в организации таких территорий. Основными причинами упразднения комплексности (точнее, невозможности достижения подлинной комплексности застройки в рамках проектов КРТ) являются ошибочные нормы № 494-ФЗ, иных законов, а также отсутствие соответствующих норм, а именно:

1) причина упразднения комплексности, состоящая в одном из главных ошибочных предположений, заложенного в № 494-ФЗ в качестве его концептуального фундамента, относительно мнимой возможности посредством ДПТР замещать ГП и ПЗЗ, поскольку:

а) требуемая комплексность любой застройки – это следствие установления и соблюдения юридически значимых балансов между объёмами застройки и объёмами-возможностями её обслуживающей инфраструктуры различных видов – социальной, транспортной, инженерно-технической;

б) комплексность застройки как установление указанных балансов может быть достигнута только на уровне некоторых территориальных образований, размеры которых в абсолютном большинстве случаев будут заведомо больше, чем образования, где осуществляются проекты КРТ;

---

<sup>68</sup> См. выше подраздел «Ошибки (2.2)...».

в) в силу положений (а) и (б) в принципе невозможно будет посредством только лишь ДПТР обеспечить комплексность застройки для локального образования в рамках проекта КРТ, для этого потребуется документ более высокого территориального охвата и правового статуса, а таким документом является ничто иное, как ГП - соответствующие схемы и расчёты, выполненные в составе ГП, либо в составе плана реализации ГП;

г) кроме положений (а), (б) и (в) существует то, что называется «предметами утверждения» различных документов, а это значит: утверждаемое в ДПТР не может механистическим образом быть обращено в положения, утверждаемые в ГП и в положения, утверждаемые в ПЗЗ<sup>69</sup>;

2) причина упразднения комплексности в виде деструктивных положений № 494-ФЗ, ликвидирующих юридически значимые верхние пределы застройки для ДПТР, подготавливаемой в целях КРТ<sup>70</sup>:

а) комплексность застройки не может возникнуть иначе, как только на основе расчётного моделирования балансов между объёмами застройки и объёмами-возможностями её обслуживающей инфраструктуры различных видов;

б) расчётное моделирование указанных балансов в принципе невозможно выполнять при отсутствии заблаговременного установления юридически значимых верхних пределов застройки;

в) поскольку посредством № 494-ФЗ упраздняется необходимость, обозначенная пунктом (б), то вместе с таким упразднением упраздняется и сама возможность обеспечения подлинной комплексности для проектов КРТ, что усугубляется ошибочной попыткой замещения посредством ДПТР базовых документов градорегулирования – ГП и ПЗЗ;

3) причина упразднения комплексности посредством фактического узаконения («по умолчанию») отсутствия требования об ответственности за соблюдение балансов между объёмами застройки и объёмами-возможностями её обслуживающей инфраструктуры, поскольку:

а) ранее было упразднено из законодательства требование об установлении в ГП юридически значимых балансов между объёмами застройки и объёмами-возможностями её обслуживающей инфраструктуры различных видов<sup>71</sup>;

---

<sup>69</sup> По этой причине в № 494-ФЗ введена оговорка (см. часть 10.2 статьи 45 ГрК РФ в редакции № 494-ФЗ) об одновременной подготовке трёх различных документов – ДПТР и предложений о внесении изменений в ГП, ПЗЗ – при необходимости.

<sup>70</sup> См. раздел «Ошибки (1) ...», где доказано, что действительно ликвидируются юридически значимые верхние пределы застройки для ДПТР.

<sup>71</sup> См. [7].

б) по причине отсутствия предмета ответственности (как соблюдение указанного баланса – см. пункт «а») должна отсутствовать и сама ответственность и субъекты, которые несли бы соответствующую ответственность.

Перечисленные причины создают ситуацию, когда уже в принципе невозможно обеспечить подлинную комплексность застройки для территорий, подвергаемых «комплексному развитию». Из такого, объективного положения дел – логического тупика - возникает неизбежное следствие: «потребность по принуждению» для бенефициаров строительства публично демонстрировать вопреки фактам мнимую, не подтверждённую балансовыми показателями комплексность проектов КРТ<sup>72</sup>.

5. В контексте действующего законодательства и согласно № 494-ФЗ решения о КРТ застроенных МКД территорий могут приниматься при отсутствии реального запрета ущемлять права собственников квартир в МКД, не включённых в проекты КРТ. Эта ситуация характеризуется следующими положениями:

1) до сих пор далеко не для всех существующих МКД выделены и зарегистрированы в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН) земельные участки. В случаях невключения таких МКД в проекты КРТ и их расположения в кварталах, микрорайонах, где выполняются проекты КРТ, правовая реальность будет определяться излагаемыми ниже положениями;

2) в силу императивных требований справедливости и рациональности права собственников квартир в указанных МКД не могут быть обеспечены в подлинном виде без соблюдения, учёта ряда следующих положений<sup>73</sup>, ныне не учитываемых как обязательные:

2а) до утверждения ДПТР должны быть выделены и зарегистрированы в ЕГРН земельные участки указанных МКД – выделены в размерах, соответствующих требованиям справедливости, слагаемых из требований безопасности и требований учёта землепользования, сложившегося до принятия решения о КРТ;

2б) указанное требование было заблаговременно упразднено из ГрК РФ<sup>74</sup>. Также был упразднён акт федерального органа исполнительной власти, которым ранее предписывалось

---

<sup>72</sup> См. [8].

<sup>73</sup> В данном подпункте излагаемые аналитические и рекомендательные положения соотносятся с положениями раздела «2. Рекомендации ...» - с подпунктами 4а и 4б подраздела «(2) Рекомендации...».

<sup>74</sup> Долгое время в ГрК РФ действовала норма, согласно которой «размеры земельных участков в границах застроенных территорий устанавливаются с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов, действовавших на период застройки указанных территорий». Эта норма была закреплена в первом ГрК РФ от 1998 года, воспроизведена в ГрК РФ от 2004 года (часть 4 статьи 43) и упразднена в 2014 году посредством № 171-ФЗ.

соблюдать требования безопасности, определённые в виде минимальных удельных размеров земельных участков МКД<sup>75</sup>. Взамен упразднённого акта не были определены указанные требования безопасности в рамках законодательства о техническом регулировании<sup>76</sup>, то есть, указанные требования безопасности ныне отсутствуют, а это значит, что отсутствует формальный запрет делать так, чтобы земельные участки «не участвующих» МКД выделялись бы в размерах «меньше минимальных» - вплоть до установления их границ по контуру зданий;

2в) по указанным причинам создана ситуация, когда имеющиеся и отсутствующие нормы законодательства способствуют тому, чтобы ущемлялись права собственников квартир в МКД, не включённых в проекты КРТ;

3) фактически оправданное действующим законодательством ущемление прав собственников квартир в «неучаствующих» МКД не может происходить иначе, как это предопределено законами логики – будет происходить в порядке, описанном ниже;

3а) состоявшееся посредством № 494-ФЗ фактическое предоставление застройщикам в рамках проектов КРТ абсолютной свободы для обеспечения роста застройки в высоту<sup>77</sup> как бы естественным образом согласуется-гармонизируется с фактической свободой для обеспечения роста застройки «в ширину»;

3б) положение 3а (в части роста застройки «в ширину») обречено обеспечиваться за счёт ущемления прав собственников квартир в МКД, не включённых в проекты КРТ;

3в) ущемление прав собственников квартир в МКД в виде, например, так называемых, «хрущёвок», не включённых в проекты КРТ, обречено происходить с учётом особых обстоятельств и проявлений, ведущих в конце концов к вымораживанию и изъятию недвижимости по причине неизбежно грядущей к некоторому сроку аварийности<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> Таким упразднённым актом, ранее предписывавшим минимальные удельные размеры земельных участков МКД, был приказ Минземстроя России от 26.08.1998 года № 59.

<sup>76</sup> Не определены указанные требования (минимальные удельные размеры земельных участков МКД) там, где они должны быть определены, а именно не определены они в специализированном своде правил СП 54.13330.2011 «Здания жилые многоквартирные. Актуализированная редакция СНиП 31-01-2003» (утв. Приказом Минрегиона России от 24 декабря 2010 года № 778; указанный СП утратил силу с 4 июня 2017 года, за исключением отдельных положений).

<sup>77</sup> Доказательство того, что посредством № 494-ФЗ узаконена именно такая ситуация см. раздел «Ошибки (1) ...».

<sup>78</sup> Кратко суть указанного процесса изложена в разделе «2. Рекомендации...» (подраздел «(2) Рекомендации ...»). К представленным в рекомендациях положениям следует добавить то, что изучаемый процесс в высокой степени вероятности предопределён следующими обстоятельствами, положениями:

1) в ближайшей, или среднесрочной перспективе неизбежно наступает момент, когда в отношении таких МКД уже невозможно проводить (а) капитальный ремонт (\*), а их «спасти» гипотетически можно будет лишь посредством либо (б) сноса, либо (в) реконструкции.

Итак, № 494-ФЗ как бы узаконил вторую альтернативу реализации проектов КРТ – узаконил схему «сыр с дырками», где «дырки» должны неизбежно появиться в виде «не участвующих МКД». В рамках такой схемы выбор между участием и не участием в проекте КРТ согласно процедурам № 494-ФЗ всегда обречён быть выбором «кота в мешке» - принятием рисков неопределённостей и потерь, компенсируемых не на основе принципов подлинной справедливости и экономической пропорциональности.

В первом случае (участие в проекте КРТ) риски складываются из двух компонентов: а) из заведомо должного произойти ухудшения качества городской среды по причине неминуемого непропорционального возрастания объёмов застройки и не соответствующих такому возрастанию заниженных уровней обеспеченности застройки инфраструктурой различных видов; б) из заведомо predeterminedного совершения несправедливости в виде не полной компенсации за прежнее жильё новым предоставляемым жильём (недостачи, неотвратимо возникающей как следствие выбранной процедурной схемы КРТ<sup>79</sup>).

Во втором случае (не участие в проекте КРТ) риски должны быть особо высокими для МКД в виде «хрущёвок», такие риски складываются также из двух компонентов: а) из заведомо должного произойти ухудшения качества городской среды по причине неминуемого непропорционального возрастания объёмов застройки и не соответствующих

---

(\*) Имеются официальные свидетельства о том, что для соответствующих МКД невозможно в принципе проводить капитальный ремонт (см., например, пункт 3.3.1 постановления Правительства Москвы от 1 августа 2017 года № 497-ПП);

2) в силу первого пункта: капитальный ремонт соответствующих МКД (а) отпадает – исходно является невозможным; снос (б) также невозможен, поскольку «поезд уже ушёл» - всё, что можно было снести для нового строительства уже снесено, а на месте снесённого возникла новая застройка. Гипотетически остаётся только реконструкция (в), когда затраты могут быть оправданы небольшим приростом площади (например, повышением этажности с 5 до 6, 7 этажей). Но и реконструкцию к тому времени уже невозможно будет провести поскольку:

- администрация заблаговременно не гарантировала возможности проводить реконструкцию в отношении МКД, не участвующих в проектах КРТ, поскольку для этого нужны юридически значимые границы земельных участков МКД – границы, которые заблаговременно не были обозначены. То есть, для реконструкции указанных МКД необходимо место, а все места уже заняты – земельные участки претендующих на реконструкцию МКД оказались «съеденными» новой застройкой. Стало невозможным проводить реконструкцию;

- реконструкция указанных МКД стала не только невозможной, но и потеряла смысл (в случаях, если в отдельных ситуациях для неё «оставалось бы место») – потеряла экономическую целесообразность. Реконструкция имела бы смысл, если бы сохранялась городская среда, но она была кардинально изменена в деструктивную сторону посредством избыточно высотной застройки КРТ, переуплотнившей прежнюю территорию;

в) наиболее вероятные последствия для указанных МКД в виде «хрущёвок», не включённых в проекты КРТ: выморачивание – переход в состояние аварийности, а по этой причине – принудительное изъятие квартир у их собственников с компенсацией, размеры которой будут определяться низкими показателями по причине выморочного, аварийного состояния пришедшей в упадок недвижимости.

<sup>79</sup> О логической predeterminedности того, что здесь указанное должно случиться – см. подраздел «Ошибки (1) ...» и подраздел «(1) Рекомендации ...».

такому возрастанию заниженных уровней обеспеченности застройки инфраструктурой различных видов; б) из заведомо предопределённого совершения несправедливости в виде непропорционального уменьшения площадей земельных участков «не участвующих» МКД до размеров «меньше минимального», в пределах которых уже невозможно будет через некоторое время провести реконструкцию – выполнить последнюю из возможных процедур спасения данного вида недвижимости от обращения её в непригодное для проживания состояние<sup>80</sup>.

Как бы «само собой получается», что реновация жилой застройки, проводимая по процедурным схемам № 494-ФЗ, в принципе не может стать комплексной - охватывающей всю ветхую жилую застройку в пределах локальных территорий, но обречена породить отложенную необходимость по прошествии непродолжительного времени «вернуться» и встретить вторую волну реновации на тех же самых территориях применительно к ранее оставленным первой волной реновации «дырам в сыре» – вернуться туда, где вторую волну реновации уже невозможно будет осуществить цивилизованно, то есть, по прошествии некоторого времени придётся признать наличие, якобы, ранее решённой проблемы, а фактически недорешённой проблемы, требующей повторного, дополнительного решения, но его уже не находящего в виде сохранения старой недвижимости, а только в виде её экстренной ликвидации по причине неотвратимо наступившей второй волны непреодолимой аварийности.

Имеются доказанные основания считать, что изложенные положения отражают инерцию саморазвёртывания внутренней логики Закона № 494-ФЗ.

***Ошибки (4) № 494-ФЗ, определяемые сочетанием деклараций относительно инфраструктурной комплексности застройки с непредъявлением правовых инструментов понуждения к обеспечению такой комплексности***

Очевидно, что должны быть связаны друг с другом вопросы необходимого провозглашения законом деклараций-целей и вопросы установления норм, понуждающих эти декларации-цели переводить в конкретные показатели и достигать их конкретными действиями. Разберём сначала вопросы о декларации необходимости быть застройке комплексной в инфраструктурном отношении и затем – вопросы о правовом статусе документации по планировке территории, предназначенной для реализации проектов КРТ.

---

<sup>80</sup> О логической предопределённости того, что здесь указанное должно случиться – см.: подразделы «Ошибки (1) ...», «Ошибки (3) ...», «(2) Рекомендации ...», пояснения в сноске 78 к данному тексту, а также [8].

Независимо от воли и намерений законотворцев и аналитиков существует воспроизводящая самоё себя специфическая логика инерции – логика накопления ошибок, созданных под давлением ошибочно понимания целесообразности, - логика, которая состоит в том, что с определённого момента возникает понуждение псевдологикой – понуждение скрывать прежние ошибки, а в случае с законом такое сокрытие должно состояться никак иначе, как только посредством деклараций о наличии того, чего в действительности нет и что в действительности не предполагается и создавать. Пример – это ситуация с, так называемой, «комплексностью» применительно к проектам КРТ. Суть этой ситуации такова.

С одной стороны, уже доказано, что в принципе невозможно достичь подлинной комплексности проектов КРТ, применяя процедуры, определённые № 494-ФЗ<sup>81</sup>.

С другой стороны, в строгом соответствии с указанной псевдологикой должно быть так, чтобы в № 494-ФЗ (1) были бы в наличии декларации о комплексности и (2) отсутствовали бы положения и процедуры, посредством которых можно было бы фиксировать, измерять факты наличия/отсутствия «комплексности» и, соответственно, вводить ответственность за несоблюдение-недостижение «комплексности».

Именно такое наличие и такое отсутствие мы обнаруживаем в № 494-ФЗ, о чём свидетельствует последовательное рассмотрение следующих положений.

1. Начать следует с зафиксированных в № 494-ФЗ определений того, что есть «комплексное развитие территорий», «комплексность». Для этого следует обратиться к изменённым определениям пунктов 1 и 34 статьи 1 ГрК РФ.

Понятие «комплексное развитие территорий» вводится в качестве нового, ранее не представленного, самостоятельного компонента понятия «градостроительная деятельность»<sup>82</sup>. Вставка, произведённая механистическим образом в прежнее определение, создала следующую логическую коллизию, характеризуемую двумя положениями:

1) «комплексное развитие территорий» стало деятельностью рядоположенной, равной иным компонентам, институтам градостроительной деятельности: (1) территориальному планированию, (2) градостроительному зонированию, (3) планировке территории. То есть, на основе совершённой логической ошибки фактически утверждается, что «комплексное развитие территорий» является самостоятельной деятельностью, осуществляемой вне и

---

<sup>81</sup> См. подраздел «Ошибки (1) ...».

<sup>82</sup> Пункт 1 статьи 1 ГрК РФ в новой редакции № ФЗ (зачеркивание и курсив обозначают внесённые изменения): «градостроительная деятельность - деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, благоустройства территорий, комплексного развития территорий и их благоустройства».

помимо указанных институтов 1, 2, 3, которые в результате такой вставки и по законам логики как бы перестали быть «комплексными», в частности, заведомо не являются, перестали быть комплексными институт территориального планирования, институт градостроительного зонирования;

2) согласно новому определению пункта 34 статьи 1 ГрК РФ<sup>83</sup>, применяемому совместно с новым определением пункта 1 статьи 1 ГрК РФ, «комплексное развитие территорий» осуществляется исключительно в соответствии с утверждённой ДПТР и не нуждается в использовании институтов (1) территориального планирования и (2) градостроительного зонирования – не нуждается в том, чтобы учитывать положения института (1) и соответствовать правовому режиму использования земельных участков, определённого в рамках института (2). Иными словами, № 494-ФЗ узаконивает возможность быть ДПТР бесосновной, вне контекста ранее принятых решений выполняемой – возможность быть ДПТР произвольной.

Очевидно, что указанные нововведения являются как ошибочными, так и деструктивными. Но зато они полностью соответствуют идеологии № 494-ФЗ, направленной на упразднение системы правового градорегулирования в России.

Очевидно также, что согласно правилам построения законодательства, внутренняя логика самого Закона должна быть доведена до полного завершения. В отношении бесосновности и произвольности ДПТР развёртывание этой логики независимо от мнения какого бы то ни было аналитика происходит следующим образом:

- ДПТР предъявляется как, якобы, документ-первоисточник (в части планировочной организации территории и использования земельных участков) – независимый от ГП и ПЗЗ;

- существуют логические законы последовательности превращения промежуточных документов (включая ДПТР) в независимые от контекста документы-первоисточники. Для этого необходимо: 1) ввести мораторий на применение действующих, ранее утверждённых «вышестоящих» документов (ГП, ПЗЗ) – мораторий, начинающийся с момента принятия решения о подготовке нового документа-промежутка до момента внесения изменений в «вышестоящие» документы в соответствии с согласованными решениями проекта документа-промежутка; 2) чтобы состоялись изменения в «приостановленные вышестоящие» документы (ГП, ПЗЗ) в соответствии с согласованными решениями проекта

---

<sup>83</sup> Пункт 34 статьи 1 ГрК РФ в редакции № ФЗ: «комплексное развитие территорий - совокупность мероприятий, выполняемых в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории и направленных на создание благоприятных условий проживания граждан, обновление среды жизнедеятельности и территорий общего пользования поселений, городских округов».

документа-промежутка, необходимо, чтобы этот документ-промежуток «перестал бы быть самим собой», поскольку неупразднено существует такое понятие как «предметы утверждения» для ГП и ПЗЗ, которые отсутствуют в «нижестоящем» документе-промежутке - ДПТР; 3) кроме того, субъект согласования (и последующего утверждения) документа-промежутка должен быть тем же, что и субъект внесения изменений в «вышестоящий» документ;

- легко убедиться, что продвижение по указанной логической последовательности (которую невозможно упразднить из области смыслов) делает бессмысленными, или даже абсурдными попытки превращения промежуточных документов (включая ДПТР) в независимые от контекста документы-первоисточники при том, что существует непротиворечивая схема действий, когда первоначально вносятся изменения в документы-первоисточники (ГП, ПЗЗ), а затем – подготавливаются документы-промежутки на основании изменённых документов-первоисточников;

- помимо элементарных логических законов относительно последовательности превращения промежуточных документов в первичные, независимые от контекста документы-первоисточники имеется важная неустраняемая особенность в отношении актов, документов градорегулирования – особенность, которая состоит в следующем: 1) существует то, что называется «правовой режим использования земельных участков»; 2) этот правовой режим устанавливается ничем иным, как только градостроительными регламентами, утверждаемыми в составе ПЗЗ, то есть не может устанавливаться посредством утверждения иных документов, включая ДПТР<sup>84</sup>; 3) до тех пор, пока действует правовой режим использования земельных участков (установленный градостроительными регламентами в составе ПЗЗ), никакие действия, в том числе действия по утверждению последующих документов (включая ДПТР), не могут выполняться, если они противоречат указанному правовому режиму, зафиксированному в действующих ПЗЗ.

Таким образом, решение задачи завершения оставшейся незавершённой внутренней логики самого № 494-ФЗ в той его части, которая относится к мнимо узаконенной возможности быть ДПТР безосновной документацией - вне контекста ранее принятых градостроительных решений выполняемой, приводит к необходимости признать наличие логико-правового тупика – отсутствие возможности с точки зрения устройства законодательства выполнить предложенную № 494-ФЗ схему непротиворечивым образом. Коль скоро имеются противоречия, в необязательном-произвольном порядке созданные №

---

<sup>84</sup> См. пункт 2 статьи 85 ЗК РФ, а также часть 1 статьи 36 ГрК РФ.

494-ФЗ, то им суждено порождать неустроенность и конфликты в правоприменительной практике, то есть утверждать неэффективные процедуры выполнения проектов КРТ.

2. О содержательном наполнении понятия «комплексность» согласно № 494-ФЗ.

Обратимся к части 1 статьи 64 ГрК РФ в редакции № 494-ФЗ, где определены цели комплексного развития территории<sup>85</sup>. Анализ показывает следующее.

Во-первых, нам указано, что «комплексность» - это более широкое понятие, чем понятия «сбалансированность» и «устойчивость», поскольку посредством применения последних двух понятий должна обеспечиваться комплексность. Поскольку первая попытка уяснить с помощью № 494-ФЗ, что такое «комплексность», обнаружила на этот счёт наличие в Законе противоречий (см. выше пункт 1), то нам придётся повторить попытку, используя для этого составляющие понятия «комплексность», например, понятие «сбалансированность».

Во-вторых, согласно логическим законам устройства законов предполагается, что переадресация с общего понятия на его составляющие частные понятия позволит через содержание последних обнаружить содержание общего понятия – в данном случае содержание понятия «комплексность» через содержание понятия «сбалансированность». Однако, в ситуации с № 494-ФЗ этого не происходит: содержание понятия «сбалансированность» нам не предъявляется и, соответственно, остаётся нераскрытым содержание понятия «комплексность», несмотря на обильное применение слов, к этому понятию имеющих отношение.

В-третьих, по причине отсутствия в № 494-ФЗ того, что там должно быть в силу его собственной внутренней логики, нам придётся мысленно восстановить отсутствующее – то, что в этом Законе должно обозначаться словом «сбалансированность». Для этого имеется всё необходимое и достаточное, а именно: ещё не до конца упразднённые положения ГрК РФ о

---

<sup>85</sup> «1. Целями комплексного развития территории являются:

- 1) обеспечение сбалансированного и устойчивого развития поселений, городских округов путем повышения качества городской среды и улучшения внешнего облика, архитектурно-стилистических и иных характеристик объектов капитального строительства;
- 2) обеспечение достижения показателей, в том числе в сфере жилищного строительства и улучшения жилищных условий граждан, в соответствии с указами Президента Российской Федерации, национальными проектами, государственными программами;
- 3) создание необходимых условий для развития транспортной, социальной, инженерной инфраструктур, благоустройства территорий поселений, городских округов, повышения территориальной доступности таких инфраструктур;
- 4) повышение эффективности использования территорий поселений, городских округов, в том числе формирование комфортной городской среды, создание мест обслуживания и мест приложения труда;
- 5) создание условий для привлечения внебюджетных источников финансирования обновления застроенных территорий.

территориальном планировании, которые относятся к изучаемому вопросу, а также соответствующие комментарии, размещённые в открытом доступе<sup>86</sup>. Кратко предъявим искомый ответ, который «вне времени - всегда» существует в логике правового градорегулирования<sup>87</sup>:

- сбалансированность – это ничто иное, как наличие баланса между двумя компонентами, соотнесённость между ними. Первый компонент – это объёмы застройки, второй компонент – это объёмы-возможности инфраструктуры, «подвёрстанные» под соответствующие объёмы застройки для их обслуживания-обеспечения на уровне, не ниже приемлемых стандартов, определяемых нормативами градостроительного проектирования (НГП);

- баланс – это нечто расчётное - то, что должно быть предъявлено публично, - то, что должно быть создано посредством расчётов при планировании и не в каком-либо ином «месте-документе», как только в ГП - первоначально применительно ко всей территории города, а также и применительно к его отдельным территориям;

- подлинный баланс – это то, достичь чего невозможно в пределах локальных образований – «жилых комплексов» и отдельных кварталов, но то, что может и должно достигаться в отношении совокупностей кварталов – как минимум. Вот почему почти никогда не будет возможным достичь подлинной сбалансированности посредством ДПТР, подготавливаемой исключительно для локальных проектов КРТ<sup>88</sup>;

- подлинный баланс – это юридически значимые показатели, достижение, либо не достижение, степень достижения которых должны отслеживаться, а поддержание состояния сбалансированности есть ничто иное, как обязанность публичной власти, за неисполнение такой обязанности должны наступать определённые законом санкции;

- подлинную сбалансированность невозможно обеспечить без того, чтобы не использовать правовые инструменты градостроительного зонирования, в частности, инструмент «условно разрешённых видов использования недвижимости»<sup>89</sup>.

Однако, никаких из перечисленных компонентов, которые в совокупности определяют рациональный ответ на поставленный вопрос о практическом значении и применении на практике понятия «сбалансированность» (и через него – понятия «комплексность») закон №

---

<sup>86</sup> См. [1], раздел 2.

<sup>87</sup> Чтобы облегчить для читателей путь к пониманию, не разрывая логической последовательности изложения, нам придётся повторить некоторые фрагменты, уже предъявленные, в частности, повторить фрагмент из подраздела «Ошибки (3) ...».

<sup>88</sup> См. [5], [8].

<sup>89</sup> См. [1], вопрос 1.2.4.

494-ФЗ не только не предъявляет (хотя и должен предъявлять в силу внутренней логики закона: сказав «а», говори всё, из «а» проистекающее), но фактически упраздняет саму возможность предъявления рационального, не лукавого ответа. Такая ситуация для № 494-ФЗ вполне закономерна и неизбежна, поскольку в противном случае был бы вырван стержень идеологии этого Закона и была бы упразднена сама возможность появления-существования Закона в тот предположительно краткий период времени, по истечении которого деструктивность этого Закона неотвратимо станет очевидной – по меньшей мере, со стороны логики смыслов, без которой, как известно, не может развёртываться эффективная практика.

3. Дополнительно следует сказать о нормативах градостроительного проектирования (НГП) как инструменте, наличие которого должно быть продекларировано в Законе № 494-ФЗ, но не должно быть допущено его развёртывание в полную силу ради того, чтобы не заблокировать реализацию идеологии беспредела.

Следует отметить неизбежность быть тому, чтобы № 494-ФЗ, помимо того, что он сам является источником ошибок, стал жертвой логики инерционной трансляции ошибок, ранее внедрённых в ГрК РФ, - неизбежность, определяемую следующими причинами, и ведущую к указанным ниже следствиям.

3.1. Внедрено ошибочное определение пункта 9 статьи 1 ГрК РФ относительно того, что такое «градостроительный регламент». Ошибка состоит в том, что для градостроительного регламента как правового режима использования земельных участков: 1) есть необходимое и достаточное (виды разрешённого использования недвижимости, предельные размеры земельных участков, предельные параметры разрешённого строительства); 2) ошибочно введено избыточное – то, что никак не может входить в состав градостроительного регламента – расчётные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности соответствующей территории объектами инфраструктуры различных видов<sup>90</sup>.

3.2. Указанная ошибка создаёт коллизионную ситуацию, которая определяется следующими положениями:

1) само по себе указание в ГрК РФ на то, что для территорий комплексного развития действуют «расчётные показатели» в качестве дополнительного компонента градостроительных регламентов, а для других территорий такой дополнительный компонент не вводится, определяет то, что согласно законодательству для проектов КРТ могут

---

<sup>90</sup> См. [1], вопрос 1.3.2.

подготавливаться и применяться указанные расчётные показатели – иные, чем расчётные показатели в составе НПП;

2) было обнаружено и доказано, что для проектов КРТ: а) посредством № 494-ФЗ упразднены юридически значимые верхние пределы застройки, которая в этом отношении может быть беспредельной (в части объёмов, этажности, плотности)<sup>91</sup>; б) по методическим основаниям отсутствует возможность посредством ДПТР обеспечить расчётным путём приемлемый уровень сбалансированности – соотнесённости объёмов застройки (которые отныне можно беспредельно «двигать» вверх сообразно формально неконтролируемым намерениям застройщиков) с возможностями инфраструктурных объектов. Иными словами, существует проблема, которая в принципе не поддаётся корректному решению в рамках процедурной схемы, предложенной № 494-ФЗ. Тем не менее, эту проблему надо решать. Посмотрим, как это может и будет происходить в соответствии с нормами анализируемого Закона;

3) ещё более усугубляется неразрешимость указанной проблемы по причине существования нормы, действие которой распространяется как на «обычную» ДПТ, так и на ДПТР, - нормы, сложно сформулированной в пункте 2 части 3 статьи 42 ГрК РФ, согласно которой не может, не должна утверждаться документация, не обеспечивающая возрастание (по сравнению с существующим, исходным положением) уровня инфраструктурного обслуживания-обеспечения населения на соответствующей территории;

4) для решения указанной проблемы на помощь приходит изменённое, в том числе посредством № 494-ФЗ, законодательство, согласно которому: а) ДПТР как бы освобождаются от необходимости учитывать предшествующие документы градостроительного проектирования (ГП, ПЗЗ) и тем более – соответствовать им<sup>92</sup>; б) свобода от указанного учёта, соответствия может быть представлена и как свобода от выполнения НПП (связанных с ГП), а для более надёжного внедрения этой свободы может использоваться требование пункта 9 статьи 1 ГрК РФ о самостоятельных расчётных показателях для проектов КРТ, которые (показатели) формально не обязаны быть выше показателей НПП для «обычных территорий», т.е. могут быть и ниже таких показателей. Это положение может оказаться особенно «полезным» для формального оправдания действий застройщиков в ситуации возрастания объёмов застройки, порождающей нехватку мест в детских садах, школах, поликлиниках и т.д.

---

<sup>91</sup> Соответствующие доказательства см. раздел «Ошибки (1) ...».

<sup>92</sup> См. часть 10 статьи 45 ГрК РФ в редакции № 494-ФЗ.

Тем не менее, предлагаемый новейшим законодательством изощрённый выход из описанной коллизионной ситуации не гарантирует решение проблемы. Причина – неупразднимая логика концентричности ошибок - логика, создающая безвыходные тупики. В данном случае тупиком является норма, сформулированная в пункте 2 части 3 статьи 42 ГрК РФ, согласно которой при осуществлении преобразований не должен снижаться уровень инфраструктурного обслуживания населения по сравнению с существующим, исходным положением. Поэтому остаётся только одно: при соответствующих обстоятельствах «грамотно» игнорировать эту норму. Примеры того, как это может осуществляться имеются<sup>93</sup>.

Для полноты логической картины анализируемой ситуации следует указать также и на то, что гипотетический выход из рассматриваемого тупика может быть обеспечен упразднением указанной нормы под тем формальным предлогом, что освобождение ДПТР от необходимости учитывать положения ГП, ПЗЗ освобождает эту документацию также и от необходимости соответствовать предметам утверждения, определённым для иных документов градостроительного проектирования – не для ДПТР. Тогда потребуются открыто признать, что законодательство переходит на принципиально новый уровень регулирования, равнозначный законодательной революции, согласно которой будет признана допустимость выполнения преобразований путём снижения уровня инфраструктурного обслуживания населения.

***Ошибки (5) № 494-ФЗ неоправданного расширения классификации видов жилых и иных объектов, якобы, пригодных для включения и должны включаться в границы проектов КРТ***

По мере продвижения логико-правового анализа № 494-ФЗ становятся всё более очевидными, подкрепляемыми дополнительными доказательствами следующие положения:

- суть идеологии этого Закона определяется намерением всемерно содействовать интересам бенефициаров строительства в том числе и за счёт пренебрежительного отношения к принципам справедливости, соблюдения сбалансированности интересов разных субъектов, а также за счёт небрежения принципами непротиворечивости законодательства, методологии проектирования и комплексного строительства;

- отсутствие для законодателей возможности остановиться на полпути в реализации однажды принятой ошибочной идеологии Закона – необходимость её поддержания

---

<sup>93</sup> См., например, [8].

подпорками посредством создания многочисленных дополнительных компонентов ложно понимаемой целесообразности и, соответственно, неизбежных дополнительных противоречий между нормами законодательства.

Одной из таких подпорок суждено было стать ошибке № 494-ФЗ в отношении неоправданно расширенной классификации видов жилых и иных объектов, якобы, пригодных для включения и должны включаться в проекты КРТ.

В силу инерции логики, принятой в Законе, такие ошибки должны быть внедрены в № 494-ФЗ, поскольку состоявшееся упразднение пределов для роста застройки вверх<sup>94</sup> не может быть реализовано должным образом без сопутствующего упразднения пределов для роста застройки вширь. Поэтому, при автоматическом следовании понуждениям указанной логики, должна быть обеспечена возможность (образаемая в соответствующих случаях в необходимость) включения в границы проектов КРТ формально не ограниченного количества земельных участков и объектов недвижимости. А такое включение должно быть максимизировано следующими положениями, требующими закрепления, а потому и действительно закреплёнными нормами закона № 494-ФЗ.

1. В границы проектов КРТ, якобы, могут включаться земельные участки и иные объекты недвижимости, которые: 1) не включены в классификацию (представленную в части 2 статьи 65 ГрК согласно его новой редакции)<sup>95</sup>; 2) расположены в границах кварталов, микрорайонов расположения классифицированных объектов при том, что территория охвата такими границами может быть практически «бесконечной» - произвольно ограничиваемой лишь безграничными потребностями бенефициаров строительства. По причине наличия согласно идеологии № 494-ФЗ указанной псевдонеобходимости, она реализуется посредством частей 3, 5 статьи 65, а также части 2 статьи 70 ГрК РФ в редакции № 494-ФЗ.

2. В границы проектов КРТ, якобы, могут включаться МКД, не признанные аварийными, но, тем не менее, признанные подлежащими сносу или реконструкции – в случаях их соответствия критериям, установленным нормативными правовыми актами субъектов РФ, при том, что количество таких критериев согласно № 494-ФЗ должно быть избыточным - не один (как того требует логика), но пять, а смыслы четырёх избыточных критериев не должны соответствовать требованиям разумности. По причине наличия согласно идеологии № 494-ФЗ указанной псевдонеобходимости, она должна

---

<sup>94</sup> См. соответствующие доказательства в разделе «Ошибки (1)...».

<sup>95</sup> Нельзя не указать на то, что при таком подходе сама классификация объектов становится фиктивной – превращается в формальный предлог для того, чтобы границы проектов КРТ могли бы объять необъятное, что вполне соответствует идеологии № 494-ФЗ.

реализовываться и действительно реализуется посредством подпунктов а, в, г, д пункта 2 части 2 статьи 65 ГрК РФ в его новой редакции<sup>96</sup>.

Помимо указанных положений необходимо указать и на следующее. В границы проектов КРТ должны включаться МКД, признанные аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, что правильно. Однако, это правильное положение фиксируется в Законе при сохранении действия того ошибочного предположения (которое по умолчанию, без его критического осмысления, должно приниматься, а потому и принимается за истинное), что № 494-ФЗ, якобы, не должен понуждать Правительство РФ к пересмотру порядка признания МКД аварийными, то есть не должен препятствовать тому, чтобы такое признание происходило, как и прежде, не на основе объективных критериев соответствия МКД требованиям безопасности (соответствующим сводом правил установленным), но главным образом на основе субъективных представлений лиц, принимающих соответствующие решения (хотя и при номинальном наличии заключения комиссии экспертов<sup>97</sup>). При наличии

---

<sup>96</sup> Сначала курсивом дадим выдержку из новой редакции ГрК РФ – пункт 2 части 2 статьи 65 ГрК РФ (звездочками (\*), (\*\*)) обозначим места, в отношении которых даются комментарии в конце данной выдержки):  
*«2. Комплексное развитие территории жилой застройки осуществляется в отношении застроенной территории, в границах которой расположены: ...*

*2) многоквартирные дома, которые не признаны аварийными и подлежащими сносу или реконструкции и которые соответствуют критериям, установленным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. Такие критерии устанавливаются исходя из одного или нескольких следующих требований (\*):*

*а) физический износ основных конструктивных элементов многоквартирного дома (крыша, стены, фундамент) превышает определенное субъектом Российской Федерации значение (\*\*);*

*б) совокупная стоимость услуг и (или) работ по капитальному ремонту конструктивных элементов многоквартирных домов и внутридомовых систем инженерно-технического обеспечения, входящих в состав общего имущества в многоквартирных домах, в расчете на один квадратный метр общей площади жилых помещений превышает стоимость, определенную нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации;*

*в) многоквартирные дома построены в период индустриального домостроения, определенный субъектом Российской Федерации, по типовым проектам, разработанным с использованием типовых изделий стен и (или) перекрытий (\*\*);*

*г) многоквартирные дома находятся в ограниченно работоспособном техническом состоянии. Порядок признания многоквартирных домов находящимися в ограниченно работоспособном техническом состоянии устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства (\*\*);*

*д) в многоквартирных домах отсутствуют централизованные системы инженерно-технического обеспечения, определенные субъектом Российской Федерации» (\*\*).*

(\*) В силу общей и правовой логики могут быть только два вида требований: 1) уже наступившая опасность, которую надлежит объективным образом определять как аварийное, предаварийное состояние (см. подпункт «б» пункта 2 части 2 статьи 65, а также пункт 3 данного раздела анализа); 2) предельный размер стоимости работ (и, соответственно, величина требуемых финансовых ресурсов) как индикатор возможности/невозможности в пределах некоторого разумного срока предотвратить наступление опасности обрушения здания. С этой объективной точки зрения: только два вида требований могут быть представлены в Законе - требование подпункта 1 пункта 2 части 2 и требование «б» пункта 2 части 2 статьи 65 ГрК РФ; подпункты а, в, г, д подпункта 2 части 2 статьи 65 ГрК РФ являются избыточными.

(\*\*) В силу общей и правовой логики данный подпункт является избыточным.

<sup>97</sup> См. Постановление Правительства РФ от 28.01.2006 N 47 (ред. от 27.07.2020) "Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания,

такой необходимости она реализуется посредством пункта 1 части 2 статьи 65 ГрК РФ в его новой редакции, но реализуется в логически незавершённом виде.

Таким образом, согласно № 494-ФЗ предоставление возможности для избыточного охвата территорий и объектов недвижимости, включаемых в проекты КРТ, должно оправдываться и оправдывается со стороны идеологии этого Закона - идеологии, перелагаемой в технологию организации таких проектов следующим образом. Упразднение юридически значимых верхних пределов застройки позволяет устанавливать любые показатели высотности и плотности застройки<sup>98</sup>, а посредством такого произвольного установления можно будет оправдывать со стороны экономики проекта КРТ любой охват территории по принципу «чем больше – тем лучше», в том числе лучше в отношении прибыли, которую можно поднимать, манипулируя показателями застройки при том, что размер компенсации за упраздняемую жилую недвижимость является фиксированным - константной, или квазиконстантной величиной – величиной определяемой натуральными, или квазинатуральными показателями<sup>99</sup>.

Поэтому есть основания говорить о том, что наблюдаемые со стороны подлинной логики ошибки № 494-ФЗ являются на самом деле не столько ошибками, сколько неизбежным проявлением целевых намерений, заложенных в идеологию этого Закона.

***Ошибки (б) № 494-ФЗ утверждения неконституционных положений, направленных на отстранение местных органов представительной власти от принятия решений об изъятии недвижимости для целей КРТ, а также неправомерно понуждающих органы представительной власти механически выполнять действия под диктовку бесосновных, а значит, произвольных решений исполнительных органов власти***

В своё время в законодательство был введён новый институт изъятия земельных участков и иных объектов недвижимости для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ<sup>100</sup>. Фактически ныне мы имеем один институт изъятия недвижимости для

---

многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом".

<sup>98</sup> См. подраздел «Ошибки (1) ...», где предъявлены доказательства того, что упоминание о «параметрах застройки» в пункте 5 части 1 статьи 67 ГрК РФ не превращает эти параметры в юридически значимые показатели, обязательные для соблюдения.

<sup>99</sup> См. подраздел «(1) Рекомендации ...».

<sup>100</sup> Это случилось 03.07.2016 года посредством принятия № 373-ФЗ. В этом Законе была явлена уже не первая попытка упорядочить процедуры подготовки и выполнения проектов преобразования застроенных территорий – попытка опять неудачная. Этот уже ставший историческим и «забытым» факт наряду с новым фактом принятия противоречивого № 494-ФЗ всё на ту же тему свидетельствует о том, что: 1) федеральный

государственных или муниципальных нужд (как исходный, родовой институт) с его двумя видами, а именно:

1) институт изъятия недвижимости для государственных или муниципальных нужд в целях, определённых пунктом 2 статьи 49 ЗК РФ<sup>101</sup>;

2) институт изъятия недвижимости для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ.

После введения в действие № 494-ФЗ возникла необязательная коллизия<sup>102</sup>. Рассмотрим её суть для случаев, когда решения о КРТ принимаются на уровне органов местного самоуправления.

1. Логика устройства законодательства требует, чтобы разные виды одного и того же единого родового института регулировались бы не на основе противоположных принципов, но исключительно на основе одинаковых принципов. Вопреки этому постулату, который невозможно упразднить в логике, № 494-ФЗ утверждает в практике действующего законодательства нечто прямо противоположное этому незыблемому постулату. Чтобы убедиться в этом неправомерно состоявшемся факте, нам потребуется рассмотреть, как после принятия № 494-ФЗ должны приниматься на местном уровне решения об изъятии недвижимости для муниципальных нужд: 1) в целях, определённых пунктом 2 статьи 49 ЗК РФ, и 2) в целях КРТ.

2. Как согласно действующему законодательству должны приниматься на местном уровне решения об изъятии недвижимости для муниципальных нужд в целях, определённых пунктом 2 статьи 49 ЗК РФ? Здесь № 494-ФЗ ничего не меняет, в указанных случаях всё остаётся по-прежнему, а именно:

- представительный орган местного самоуправления утверждает ГП, в котором определена необходимость создания соответствующих объектов муниципального значения, располагаемых в соответствующих местах, в том числе в тех местах, где потребуется изъятие недвижимости для муниципальных нужд;

---

законодатель «топчется на месте»; 2) перед федеральным законодателем продолжает стоять и ждать своего подлинного решения донныне нерешённая задача непротиворечивого регулирования процесса преобразования застроенных территорий.

О причинах неудачи Закона № 373-ФЗ см. [9].

<sup>101</sup> В формальном наименовании этого института слова «в целях, определённых пунктом 2 статьи 49 ЗК РФ» (либо иные, похожие по смыслу слова) не используются, поскольку своё формальное наименование этот институт получил в то время, когда он был единственным и необходимости указывать на то, что этот институт является одним из двух видов в составе родового института не было. Но формально неполное наименование этого института так и осталось, хотя его фактическое наименование является именно таким, как оно указано в данном тексте.

<sup>102</sup> Необязательность далее рассматриваемой коллизии состоит в том, что неупраздненно существует альтернативная модель организации процесса КРТ – см. подраздел «Ошибки (2.2) ...».

- при отсутствии соответствующих положений в ГП о планировании создания объектов муниципального значения фактически установлен запрет на подготовку ДПТ, на основании которой могло бы приниматься решение исполнительным органом власти об изъятии тех или иных объектов недвижимости<sup>103</sup>.

Иными словами, согласно действующему законодательству исходным правом определять возможность изъятия недвижимости для муниципальных нужд в целях, определённых пунктом 2 статьи 49 ЗК РФ, обладает исключительно орган представительной власти, а органы исполнительной власти обладают лишь вторичным, производным правом принимать технологические-реализационные решения в соответствии с исходным, принципиальным решением органа представительной власти.

3. Как согласно законодательству, действующему с момента вступления в силу № 494-ФЗ, должны приниматься на местном уровне решения об изъятии недвижимости для муниципальных нужд в целях КРТ? Ответ на этот вопрос складывается из следующих положений. Согласно нормам № 494-ФЗ<sup>104</sup>:

1) отныне органы представительной власти муниципалитетов (власти, избранной населением) лишены права принимать исходные, принципиальные решения о возможности/невозможности изъятия недвижимости для целей КРТ<sup>105</sup>, равно как и то, что они посредством № 494-ФЗ лишены права решать вопросы о целесообразности или нецелесообразности организации проектов КРТ, затевать такие проекты в соответствующих местах города – проекты, реализация которых сопряжена с посягательством на защищаемые Конституцией РФ права граждан на обладание в собственности объектов недвижимости<sup>106</sup>;

2) органы исполнительной власти получили право (ранее немислимое) вне содержательной связи с некогда принятыми и формально продолжающими действовать базовыми документами градостроительного проектирования (вне связи с решениями ГП и

---

<sup>103</sup> Часть 6 статьи 45 ГрК РФ: «Не допускается осуществлять подготовку документации по планировке территории ..., предусматривающей размещение ... объектов местного значения поселения, городского округа ..., если размещение таких объектов не предусмотрено ... документами территориального планирования ... поселений, городских округов ...».

<sup>104</sup> Нормам о том, что подготовленная по решению органов исполнительной власти и ими утверждаемая ДПТ не обязана учитывать ГП и не обязана соответствовать ПЗЗ в части действующего, формально не отменённого, правового режима использования земельных участков (\*), а также о том, что подлежит в течение 90 дней в принудительном порядке органу представительной власти внести изменения в ГП и ПЗЗ согласно ДПТ, утверждённой органом исполнительной власти (\*\*).

(\*) См. часть 10 статьи 45 ГрК РФ в редакции № 494-ФЗ.

(\*\*) См. часть 2.1 статьи 24 и 3.4 статьи 33 ГрК РФ в редакции № 494-ФЗ.

<sup>105</sup> Следует отметить примечательный факт: ранее согласно № 373-ФЗ, ныне упразднённого вместе с упразднением соответствующей главы ГрК РФ, органы представительной власти таким правом обладали, поскольку обладали правом принимать решения о границах КРТ, фиксируемых в ПЗЗ – в нормативных правовых актах, утверждаемых именно представительными органами власти. См. [9].

<sup>106</sup> См. статьи 34 и 36 Конституции РФ.

ПЗЗ) самостоятельно принимать решения об изъятии недвижимости на основании ими же утверждаемой ДПТР при фактическом упразднении предметов утверждения такой документации – упразднении критериев соответствия ДПТР чему бы то ни было, то есть, при утверждении посредством № 494-ФЗ свободы в проявлениях произвола, в том числе явленных неограниченными интересами бенефициаров строительства в части отныне узаконенного фактического отсутствия верхних пределов застройки (однако же при обеспечении их номинального наличия), создаваемой в рамках проектов КРТ<sup>107</sup>.

4. Таким образом, выясняется, что посредством № 494-ФЗ создана недопустимая для законодательства коллизия: вместо того, чтобы виды одного и того же единого родового института регулировались бы на основе одинаковых принципов, они отныне регулируются прямо противоположными принципами. Очевидно, что эта коллизия:

1) имеет не сугубо формально-юридический характер, поскольку она, проистекает из прямого противоречия Конституции РФ и чревата утверждением деструкции в отношениях между различными ветвями власти – представительной и исполнительной<sup>108</sup>, а также чревата ущемлением конституционных прав граждан;

2) должна быть разрешена.

Однако, при попытках разрешить эту коллизию с неизбежностью выяснится, что в рамках узаконенной № 494-ФЗ процедурной схемы поставленная задача обречена оставаться не решаемой. Поэтому для законодателей не остаётся выбора из двух возможностей: либо обеспечить кардинальное «переписывание» № 494-ФЗ, либо постоянно обеспечивать («не вечно», но некоторое неопределённое, скорее – короткое время) функционирование института сокрытия деструктивных ошибок этого Закона.

В заключение данного логико-правового анализа следует указать на то, что в период действия пока ещё не упразднённого № 494-ФЗ имеется возможность для некоторой нейтрализации, смягчения его деструктивных воздействий на развитие городов посредством применения рекомендаций, изложенных в разделе 2 данного текста.

### **Список источников**

---

<sup>107</sup> Доказательства здесь отмеченных позиций см. раздел «Ошибки (1) ...».

<sup>108</sup> Речь идёт, например, о противоречии статье 10 Конституции РФ, где сказано: «... Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны», из чего следует, что исполнительная власть не может понуждать представительную власть делать то, что она, якобы, должна делать по велению первой. Это значит, что часть 2.1 статьи 24 и часть 3.4 статьи 33 ГрК РФ РФ в редакции № 494-ФЗ противоречит процитированной конституционно норме.

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](http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/verstka_kniga_2019_print_0.pdf)
2. Отзыв Института экономики города на законопроект «о всероссийской реновации», принятый в первом чтении: <http://www.urbanecomomics.ru/centr-obschestvennyh-svyazey/news/vserossiyskaya-renovaciya-bystro-no-bez-pravil-otzyv-instituta>
3. Трутнев Э.К. Вопросы о подменах в законопроекте о совершенствовании института комплексного развития территорий: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/405636957.pdf>
4. Трутнев Э.К., Полиди Т.Д., Сафарова М.Д., Игуменов Е.Д. Город для жизни. Запуск процессов преобразования территорий ветхой застройки. ISBN 978-5-8130-0186-4. Фонд «Институт экономики города», 2016; [http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/gogod-for-laif-2016\\_iue.pdf](http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/gogod-for-laif-2016_iue.pdf)
5. Трутнев Э.К. Вопросы морфологии застройки, predeterminedной порядком градорегулирования: [https://urban.hse.ru/data/2020/09/02/1577836768/Вопросы%20МОРФОЛОГИИ%20\(31%2008%2020\).pdf](https://urban.hse.ru/data/2020/09/02/1577836768/Вопросы%20МОРФОЛОГИИ%20(31%2008%2020).pdf)
6. Подготовка предложений по совершенствованию законодательного регулирования отношений в сфере градостроительного развития городов. Институт экономики города: <http://www.urbanecomomics.ru/research/project/podgotovka-predlozheniy-po-sovershenstvovaniyu-zakonodatelnogo-regulirovaniya>
7. Трутнев Э.К. Вопросы подготовки концепции программы исправления деструктивных ошибок законодательства о градорегулировании: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/361063159.pdf>
8. Трутнев Э.К. Трутнев Э.К. О проектах планировки территорий реновации. Имущественные отношения в Российской Федерации. № 16 (225), 2020. См. также: [https://urban.hse.ru/data/2020/01/17/1515019001/Вопросы%20о%20планировке%20территори%20реновации%20\(23%2012%2019\).pdf](https://urban.hse.ru/data/2020/01/17/1515019001/Вопросы%20о%20планировке%20территори%20реновации%20(23%2012%2019).pdf)
9. Трутнев Э.К. Анализ закона о комплексном развитии территорий № 373-ФЗ // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2017. — № 6–7 (189–190). — URL: <https://urban.hse.ru/data/2016/12/29/1114674201/%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%8B%201,%202,%203.pdf>.