

**Вопросы о нормативах градостроительного проектирования –
об утверждённых рекомендациях¹ и необходимости альтернативных рекомендаций**

Шило логики в мешке противоречий не утаишь²

Методология оценки каких бы то ни было рекомендаций – это то, что создаёт возможности для приобретения понимания реального положения дел - того, что по причине наличия непровержимых доказательств понуждает согласиться с достигнутым пониманием, вплоть до осознания необходимости устранения из области смыслов и практики объекта оценки – в случае его несоответствия требованиям рациональности.

Главная цель данного текста состоит в том, чтобы на конкретном примере применения методов правового анализа в отношении официально утверждённых Рекомендаций по подготовке нормативов градостроительного проектирования (НГП) продемонстрировать лицам, которые изучают дисциплину «правовое градорегулирование», то, что, несмотря на случающиеся в нынешней практике несуразности, вплоть до проявлений произвола, всё же существует на твёрдых основаниях устроенная правовая система, которая в силу её объективности обладает способностью логически саморазвёртываться и доказательно, непровержимо предъявлять свои положения для императивного закрепления в законодательстве и практике градостроительного проектирования – закрепления, должного выполняться даже вопреки неприятию этих положений исключительно по субъективным представлениям особо заинтересованных лиц. Побочная цель (менее значимая ввиду относительной простоты её достижения) состоит в том, чтобы оценить Рекомендации на предмет их рациональности – полезности для практики градостроительного проектирования.

С самого начала следует указать на особенности методологии составления каких бы то ни было рекомендаций, посвящённых применению норм федеральных законов. Эти особенности состоят в наличии развилки – возможности и необходимости выбора из двух направлений:

¹ Методические рекомендации по подготовке нормативов градостроительного проектирования утверждены приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 15.02.21 № 71: <https://drive.google.com/file/d/1C6LHFIT0SOUbusZ-RAEaAC-JYbQD3aL8/view> . Далее ссылки на этот документ даются цифрой 1 в квадратных скобках – [1], ссылки на иные источники также даются в квадратные скобки поставленными цифрами согласно списку источников в конце данного текста.

² Фраза, обнаруженная в материалах рубрики «обсуждение вопросов градорегулирования»: <https://urban.hse.ru/discussion>

1) первое направление: в случае наличия рациональных норм в самом законе возникает возможность такие нормы развёртывать, детализировать непротиворечиво – рационально для эффективного применения на практике;

2) второе направление: в случае наличия нерациональных норм в самом законе, наличия в нём противоречий возникает логическое понуждение авторов рекомендаций к выбору одной из двух линий действий – либо линии «а», либо линии «б»:

- линия «а» - это ситуация, когда нерациональные, противоречивые нормы закона полностью и окончательно блокируют возможности для развёртывания, детализации его норм в рациональном ключе. В этом случае не может стать рациональным само намерение готовить рекомендации, кроме намерения предъявить аргументированный отказ от составления рекомендаций, заведомо обречённых быть деструктивными, вместе с обязательным предъявлением предложений по изменению ошибочных норм самого закона;

- линия «б» - это ситуация, когда нерациональные, противоречивые нормы закона всё же оставляют некоторую узкую область возможностей для составления рекомендаций рациональных в какой-то части, полезных для практики при безусловном выполнении неупразднимой задачи предъявить предложения по изменению нерациональных норм самого закона.

Ранее многократно было доказано, что по ряду вопросов положения ныне действующей редакции Градостроительного кодекса РФ (далее – ГрК РФ), в том числе относящиеся к нормативам градостроительного проектирования не соответствуют требованиям рациональности³. Поэтому при оценке указанных методических Рекомендаций по подготовке НГП любой непредвзятый аналитик заведомо обречён иметь дело со вторым направлением – перед ним стоит задача выявить следующее: несмотря на нерациональность соответствующих норм ГрК РФ имеется ли, или уже полностью ликвидирована возможность посредством «выправляющих» рекомендаций сделать нечто рациональное, полезное для практики градостроительного проектирования, а если такая возможность всё же обнаружится, то выяснить, воспользовались ею, или не воспользовались субъекты, подготовившие и одобрявшие Рекомендации их утверждением. Иными словами, первоначально необходимо убедиться в том, что ещё не окончательно упразднена законодательная возможность действовать в рамках второго направления по линии «б» – ещё имеется возможность использовать узкую область содержательных положений для составления рекомендаций рациональных, полезных для практики при безусловном сохранении задачи предъявить предложения по изменению нерациональных норм самого Федерального закона – ГрК РФ.

³ См. [3], [4], [5, вопросы 3.4.1 – 3.4.10].

Для практики вопросы подготовки НГП ныне оказались чрезмерно, а главное неоправданно и иногда намеренно запутанными. Сегодня практикующим планировщикам стало почти невозможным понять «что к чему». Обычно заблудившийся в лесу человек, чтобы выйти к жилью (в нашем случае - к утраченному смыслу) вспоминает проделанный маршрут с его самых первых шагов. Нечто подобное сделаем и мы: вернувшись к исходным смыслам, предъявим их в виде имеющей объективный характер логико-правовой модели НГП. Далее уже по праву, приобретённому видением цели в образе модели подлинных НГП, будем использовать эту модель в качестве критерия для оценки положений Рекомендаций и для формулирования чего-то более рационального - положений альтернативных рекомендаций, необходимость которых обнаруживается непредвзятым анализом.

Для того, чтобы составить первичное представление о сути предлагаемого текста, полезно увидеть всю его структуру целиком.

1. Логико-правовая модель НГП и перечень различных подходов к подготовке НГП

2. Проверка гипотезы о том, что в ряду нескольких возможных подходов к подготовке НГП предложенный Рекомендациями подход, якобы, должен быть признан наилучшим – единственным

2.1. Проверка на рациональность Рекомендаций в части принятия за основу подготовки НГП стратегии пространственного развития (СПР) территории

2.2. Проверка на рациональность Рекомендаций в части принятия за основу подготовки НГП положений свода правил о градостроительстве, содержащего противоречия федеральным законам о техническом регулировании

2.3. Проверка на рациональность Рекомендаций в части отсутствия положений об ответственности за соблюдение и достижение значений показателей НГП

2.4. Проверка на рациональность Рекомендаций в части перенесения в современные условия рыночной экономики нерыночной модели советского тотального нормирования

2.5. Выводы об отсутствии в Рекомендациях того, что рационально и полезно для совершенствования законодательства и для практики градостроительного проектирования

3. Альтернативные рекомендации по подготовке подлинных НГП – предопределённость наличия и содержания таких рекомендаций

3.1. Что такое альтернативные рекомендации и почему они уже имеются в наличии задолго до появления утверждённых Рекомендаций

3.2. Альтернативные рекомендации в виде основных положений, предлагаемых к применению при ныне действующем законодательстве, пока ещё не изменённом

3.3. Альтернативные рекомендации в виде предложений по изменению действующего федерального законодательства в части, относящейся к подготовке и применению подлинных НГП в контексте системы правового градорегулирования

4. Заключение

5. Источники

6. Приложения

6.1. Дополнения к логико-правовой модели НГП

6.1.1. Дополнения к вопросу о полноте состава показателей НГП

6.1.2. Основы правовой технологии введения юридически значимой ответственности власти за инфраструктурную сбалансированность застройки – за обеспеченность объектами социальной инфраструктуры первоочередной значимости – детскими садами, школами, поликлиниками, иными подобными объектами

6.2. Развёрнутое изложение гипотезы о наличии различных подходов к подготовке НГП и проверка возможности быть этим подходам рациональными, приемлемыми

Перед началом аналитического изучения утверждённых Рекомендаций укажем на то, что в целях обеспечения чёткости краткого изложения и концентрации внимания читателей на самом главном, анализ выполнен применительно к случаю подготовки НГП для городского округа – случаю наиболее сложному с содержательной и правовой точек зрения.

1. Логико-правовая модель НГП и перечень различных подходов к подготовке НГП

1.1. Начнём с исходного – с основ методологии.

То, что создано без предваряющего максимально выверенного логического образа планируемого результата, заведомо обречено быть ошибочным, а в системе управления – даже деструктивным.

Максимальный образ планируемого результата не обязан соответствовать представлениям о нём, закреплённым в законодательстве. Должно быть наоборот. Вот почему существует аксиома: «законы не сильнее логики смыслов».

Для НГП такой образ – это подлинные НГП, не нечто автономное-самостоятельное, но то, что непротиворечиво встроено неотъемлемым компонентом в систему правового градорегулирования.

1.2. Воспринимаемые со стороны законов общей и правовой логики, требований рациональности подлинные нормативы градостроительного проектирования – это:

1) парные показатели для соотнесения планируемых максимальных объёмов застройки с планируемыми минимальными объёмами-возможностями инфраструктуры, предназначенными для того, чтобы функционирование этих объёмов застройки обслуживать-обеспечивать. Парные показатели – это удельные показатели (получаемые путём деления одного показателя на другой показатель), например, предъявляемые в виде количества мест в детских садах, требуемых на каждые 1000 человек проживающего (планируемого к проживанию) населения, в виде иных удельных показателей⁴;

2) НГП как парные, удельные показатели – это нечто иное, как проявление представления о том, как должен быть устроен город не только сейчас, но и в будущем. Это нечто вторичное по отношению к первичному образу морфологии застройки города. Очевидно, что вторичное не может состояться ранее возникновения-создания первичного. НГП не могут возникнуть ниоткуда - сами по себе, без первичного образа морфологии застройки города. Подлинные (не имитационные, профанные) НГП не могут, не должны подготавливаться без того, чтобы они не опирались бы на нечто первичное. Если же продумать до конца вопрос о том, что же такое «первичное» в данном случае, то по объективным основаниям окажется, что это нечто иное, как параметрическая модель будущего-планируемого состояния города⁵. Уже здесь, в начале анализа явленное нам объективное положение о связи между «сейчас и потом» в устройении города обнаруживает существование другого положения относительно того, что в понятие «НГП», имплицитно встроено положение об ответственности за реализацию НГП - существует, независимо от наличия, либо отсутствия такого понимания у законодателей, управленцев, планировщиков;

3) если рассматривать вопрос с «максимальной точки зрения» (а именно так и никак иначе должен выполняться правовой анализ любой темы о градорегулировании), то НГП как парные, удельные показатели обнаруживают себя в намерениях власти управлять и действовать серьёзно - ответственно, что означает следующее:

а) безусловное обеспечение аутентичности НГП образу будущего состояния города, представленного положениями, показателями параметрической модели города;

б) обеспеченную правовыми нормами готовность власти нести ответственность за соблюдение НГП и последовательное достижение показателей НГП к официально установленным временным рубежам;

⁴ Вопрос о полноте состава НГП более подробно обсуждён в приложении 6.1.1 к данному тексту. Следует обратить внимание на то, что в действующей редакции ГрК РФ утрачены формулировки простой истины о парных, удельных показателях, связывающих застройку не просто с некоторыми объектами (поименованными там-то и там-то), но именно с соответствующими объектами инфраструктуры.

⁵ Далее в разделе 2 будет показано, почему в противном случае (в случае неприменения такой модели) предопределено происходить чему-то деструктивному в городе.

в) намерение власти действовать системно - связывать соответствующими правовыми нормами подготовку НГП (как вторичного действия по реализации образа будущего, предъявленного параметрической моделью города) с обеспечением функционирования иных компонентов управления в рамках рационально устроенной местной системы правового градорегулирования.

1.3. Предъявленная логико-правовая модель подлинных НГП не является «придуманной». В этом состоит залог её простоты, ясности и операциональности. А также понуждения к ответственному отношению власти к делу градорегулирования. В этой связи необходимо обратить внимание на связность следующих положений - оказывается, что:

- правовой статус НГП не может не включать такого компонента как ответственность власти за соблюдение показателей НГП⁶;

- осознание властью её ответственности за соблюдение показателей НГП не может не понуждать власть к тому, чтобы обеспечивалась необходимая аутентичность показателей НГП образу будущей морфологии города, а обеспечение такой аутентичности требует серьёзного отношения к предъявлению указанного образа, а такое серьёзное отношение понуждает к тому, чтобы отказаться от декларативности, неопределённости и принять необходимость предъявления такого образа именно в виде серьёзно продуманной параметрической модели будущего состояния города.

Неразрывная связь указанных положений понуждает к тому, чтобы с особым аналитическим вниманием изучить вопрос о документе, используемом в качестве основания для подготовки НГП (см. далее раздел 2.1).

1.4. В рамках намеченного анализа утверждённых Рекомендаций следует выполнить необходимое – то, что осталось не выполненным, или не выполненным должным образом, невыполненным при составлении Рекомендаций. Предъявим для изучения (предстоящего далее) полный перечень гипотетически возможных в рамках ныне действующего законодательства (особо подчеркнём именно это обстоятельство) способов подготовки НГП:

- **способ первый:** НГП подготавливаются в один этап на основе стратегии пространственного развития (СПР) территории - стратегии, подготовленной в соответствующей части до той содержательной глубины, которая свойственна не СПР, но ГП, – подготовленной как «два в одном», как документ-гибрид – «СПР+ГП»;

- **способ второй:** НГП подготавливаются в один этап на основе СПР, а далее на основе СПР и в соответствии с СПР утверждённых НГП подготавливается проект ГП. Это тот способ,

⁶ В действующей редакции ГрК РФ положения об указанной ответственности почти никак не представлены. Правильные принципы регулирования градостроительной деятельности (изложены в статье 2) не развёрнуты в соответствующие требования в отношении НГП. Об этом более подробно см. разделы 2.3, 2.4, а также приложение 6.1.2.

который предъявлен в утверждённых Рекомендациях в качестве единого, единственно возможного, то есть, по умолчанию декларируемого как оптимальный способ;

- **способ третий:** НГП подготавливаются в два этапа: а) на первом этапе подготавливаются НГП предварительные - грубые-приблизительные НГП, подготавливаемые на основании СПР и утверждаемые в качестве задания для последующей подготовки уточнённых, подлинных НГП при подготовке ГП; б) на втором этапе подготавливаются уточнённые, подлинные НГП – подготавливаются параллельно с подготовкой проекта ГП и на основании соответствующей, согласованной части проекта ГП утверждаются подлинные НГП до того, как произойдёт утверждение ГП;

- **способ четвёртый:** НГП подготавливаются в один этап – параллельно с подготовкой проекта ГП (подготавливаемого либо при наличии СПР, либо при отсутствии СПР), формально НГП утверждаются ранее утверждения ГП (что обусловлено исключительно требованиями действующего законодательства) при том, что показатели НГП уже соотнесены с показателями параметрической модели города, закреплёнными в разделе функционального зонирования проекта ГП.

Аналитическая проверка гипотез относительно того, может, или не может тот или иной из четырёх перечисленных способов подготовки НГП быть приемлемыми – рациональными, или даже оптимальным-наилучшим в сопоставлении со всеми другими способами, представлена:

- 1) применительно ко всем четырём способам – в приложении 6.2;
- 2) применительно ко второму способу (предъявленному в утверждённых Рекомендациях в качестве «единого», якобы, единственно возможного и, предположительно, оптимального) – в разделе 2 с использованием фрагментов из приложения 6.2;
- 3) применительно к четвёртому способу, доказательно предъявленному в качестве способа альтернативного по отношению к способу, предъявленному в утверждённых Рекомендациях, - в разделе 3, где среди прочего содержится таблица сопоставления альтернативных подходов к подготовке НГП.

Для особо нетерпеливых читателей, упреждая результаты предстоящего анализа, укажем, что как с содержательной, так и с формально-процедурной точек зрения первые три способа (включая способ, предложенный в утверждённых Рекомендациях) являют себя либо невозможными с правовой точки зрения, либо нерациональными и даже деструктивными - не обеспечивающими условия для получения рационального, наилучшего результата в отношении подлинных НГП.

2. Проверка гипотезы о том, что в ряду нескольких возможных подходов к подготовке НГП предложенный Рекомендациями подход, якобы, должен быть признан наилучшим – единым-единственным

Намеченная проверка указанной гипотезы проводилась как выявление соответствия Рекомендаций требованиям рациональности в части:

- принятия за основу подготовки НГП стратегии пространственного развития (СПР) территории (раздел 2.1);
- принятия за основу подготовки НГП положений свода правил, противоречащего федеральным законам о техническом регулировании (раздел 2.2);
- наличия положений об ответственности за соблюдение и достижение значений показателей НГП (раздел 2.3);
- оправданности перенесения в современные условия рыночной экономики нерыночной модели советского тотального нормирования (раздел 2.4).

2.1. Проверка на рациональность Рекомендаций в части принятия за основу подготовки НГП стратегии пространственного развития (СПР) территории

2.1.1. Указанная проверка равнозначна поиску ответа на вопрос о том, *может ли СПР быть оптимальным основанием для подготовки подлинных НГП.*

2.1.2. В начале аналитического пути, ведущему к ответу на этот вопрос, должны быть отмечены два положения, характеризующие утверждённые Рекомендации, в которых:

- однозначным образом указано на то, что НГП подготавливаются никак иначе, как только на основании СПР при том, что подготовленные и утверждённые таким образом НГП становятся основанием для подготовки ГП⁷;
- не указано, что в ГрК РФ не содержится запрета на то, чтобы НГП подготавливались бы на основе проекта ГП, - не указано на то, что ГрК РФ допускает такую возможность. То есть, в Рекомендациях бездоказательно, а значит и безосновательно, такая возможность заранее отвергнута, вопреки ГрК РФ.

⁷ Этот утверждение отражает положения Рекомендаций о том, что НГП подготавливаются для последующей подготовки ГП (см., например, пункт 1 Рекомендаций, указывающий на их цель, содержащееся в Рекомендациях приложение к «примеру технического задания на разработку нормативов градостроительного проектирования»). Это значит, что согласно Рекомендациям проект ГП до его утверждения не может использоваться как основание для подготовки НГП (что, строго говоря, противоречит ГрК РФ, который не содержит, и не может содержать запрета на применение указанной схемы действий), а поскольку НГП в принципе не могут подготавливаться при отсутствии какого бы то ни было основания, то согласно Рекомендациям таким основанием неизбежно должна приниматься именно СПР (о чём имеются указания). Авторы Рекомендаций «закрывают глаза» на то, что федеральное законодательство не устанавливает и не может устанавливать требование об обязательности утверждения СПР к некоторым предельным срокам, то есть, существует ситуация (без противоречия законодательству), когда СПР просто отсутствуют и не могут «физически» быть основанием для подготовки НГП.

Сочетание указанных положений свидетельствует о том, что Рекомендации построены на ненадёжных основаниях. Во-первых, факт наличия более одного способа подготовки НГП понуждает к тому, чтобы был предъявлен полный перечень таких способов и каждый из них был бы исследован на предмет максимальных возможностей каждого⁸. Во-вторых, такие способы должны быть сопоставлены друг с другом с целью доказательного предъявления особенностей каждого из них – для выбора наиболее рационального из них. Поскольку эта необходимая с методической точки зрения процедура не предъявлена, то, соответственно, и предлагаемый в Рекомендациях способ не может быть принят «на веру» в качестве наиболее рационального и, якобы, оптимального. Получается, что уже здесь должен быть поставлен вопрос о корректности Рекомендаций в методическом отношении.

Кроме того, Рекомендации, без должных аргументов утверждая в качестве единственного способа подготовки НГП тот способ, который основан на использовании СПР, «не замечают», что законодательством не установлена и в принципе не может быть установлена императивная обязанность органов власти утверждать СПР к некоторому предельному сроку. Рекомендации «не замечают», что далеко не все муниципалитеты ныне имеют СПР и не будут иметь СПР в ближайшем и отдалённом будущем⁹. Зато такая невнимательность к правовым фактам позволяет Рекомендациям необоснованно претендовать на изобретение и утверждение «единого подхода»¹⁰ для всей России – подхода, которому уже по указанному объективному основанию нет никакой возможности быть единым.

2.1.3. Переходим к рассмотрению способа подготовки НГП, который предъявлен в утверждённых Рекомендациях в качестве единого, единственно возможного, то есть, якобы, оптимального способа, когда: НГП подготавливаются в один этап на основе СПР, а далее на основе утверждённых НГП подготавливается проект ГП.

Ряд гипотетически возможных способов (подлежащих проверке на рациональность) образуется из четырёх способов. Предложенный Рекомендациями способ является вторым в этом ряду. Характеристики и аналитический разбор таких способов представлен в приложении 6.2, кроме того, в таблице 2 раздела 3 сопоставлены альтернативные способы подготовки НГП.

⁸ См. приложение 6.2 к данному тексту, где проанализированы 4 гипотетически возможных способа подготовки НГП.

⁹ Такое «предопределённое отсутствие» будет обусловлено не столько невозможностью установить законодательное понуждение к принятию СПР (а эта невозможность остаётся – она не преодолима средствами права), но главным образом наличием других, более рациональных и экономных способов позитивного воздействия на развитие территорий. Например, посредством двухэтапного процесса подготовки проекта ГП (возможность которого всегда существовала прежде и существует ныне) - процесса, когда на первом этапе определяются стратегические, концептуальные вопросы, в том числе относительно будущей морфологии устройства городской территории, увязанной с предварительными положениями о НГП, подлежащими уточнению на втором этапе подготовки проекта ГП. Более подробное изложение доказательств рациональности указанного подхода см. [5].

¹⁰ См. определение цели Рекомендаций, где говорится об «определении единого рекомендуемого порядка» разработки НГП.

Чтобы понять, может ли быть предложенный Рекомендациями подход быть наилучшим из возможных, необходимо принять к сведению и осмыслить взаимосвязь следующих положений.

(1) Наилучшим является тот подход, который обеспечивает условия для создания подлинных (не имитационных) НГП¹¹.

(2) Согласно логике построения и применения подлинных НГП лишь тогда могут возникнуть, когда обеспечиваются условия для:

(а) соотнесённости-согласованности показателей НГП с планируемой дифференцированно распределённой по территории застройкой различных видов;

(б) фиксации для власти ответственности за реализацию НГП - за соблюдение указанной соотнесённости показателей НГП с планируемой морфологией застройки на соответствующих этапах её создания.

(3) Положения 2а и 2б должны быть обеспечены соответствующими правовыми инструментами, а таковыми являются инструменты, применяемые нигде иначе, как только при территориальном планировании – в процессе подготовки ГП в части функционального зонирования (параметрического моделирования морфологии застройки) и в части определения этапов реализации ГП.

(4) НГП, согласно предложенному в Рекомендациях подходу подготовленные на основе СПР, используются для подготовки ГП и иных документов градостроительного проектирования¹². Это значит, что:

(а) в СПР не инкорпорированы положения ГП и не использованы инструменты ГП (что логично именно в рамках подхода, предложенного в Рекомендациях);

(б) СПР в отношении НГП (в условиях неприменения в СПР инструментов ГП – неприменения, автоматически возникающего в рамках подхода Рекомендаций) не может быть ничем иным, как только неким очень умозрительным, рамочным, приближённым документом, в котором в принципе не может быть представлена в аутентичном виде связь НГП с пока ещё неизвестными положениями: 1) с неизвестной, ещё только подлежащей аутентичному планированию морфологией застройки; 2) с неизвестными этапами реализации НГП и, соответственно, с ещё неизвестной ответственностью власти за реализацию того, что ею должно быть запланировано, но ещё не запланировано.

Перечисленные положения дают основания утверждать следующее. Специфика любого без методических ошибок проведённого логико-правового анализа такова, что им однажды

¹¹ Положения, определяющие подлинные (не имитационные) НГП, представлены в разделе 1 в виде логико-правовой модели НГП, а также в приложении 6.1.

¹² См., например, указание на этот счёт в той части Рекомендаций, которая обозначена как «Пример заполнения таблицы (для местных НГП городского округа)».

выявленные и явленные в виде доказательств положения в дальнейшем уже не поддаются упразднению – продолжают существовать как положения, которые невозможно игнорировать в логике и, соответственно, в практике. Согласно этой позиции на данном этапе ещё только начатого, не завершённого анализа возникает понуждение зафиксировать выводы, которые в силу объективности представленных положений уже невозможно будет изменить в дальнейшем, но можно будет их только подтвердить дополнительными положениями и правовыми фактами (что дальше и будет сделано). **Предварительные выводы таковы:**

- во-первых, предложенный в Рекомендациях подход в принципе не может стать наилучшим подходом;

- во-вторых, генеральные планы, обречённые быть подготавливаемыми в соответствии с этим умозрительным, заведомо не имеющим возможности стать лучшим подходом, обречены быть грубо унифицированными – не соответствующими морфологическим особенностям конкретных городов, территорий;

- в-третьих, получается, что не только не может считаться лучшим явленный в Рекомендациях подход, но более того, по объективным основаниям он должен быть признан деструктивным, поскольку препятствует применению иных, действительно рациональных подходов.

Продолжим анализ Рекомендаций по иным, не менее важным вопросам.

2.2. Проверка на рациональность Рекомендаций в части в части принятия за основу подготовки НГП положений свода правил о градостроительстве, содержащего противоречия федеральным законам о техническом регулировании

Речь идёт о своде правил – СП 42.13330.2016 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» (далее в данном тексте – СП-42).

2.2.1. Согласно неупразднимым законам логики должно происходить, а потому и случаются ситуации, которые развёртываются сами собой – с самого первого исходного положения. Если в самом начале процесса конструирования каких-либо правил совершается ошибка (первая ошибка), то почти неизбежно происходит следующее:

а) первая ошибка нуждается в «оправдании» - в утверждении обратного – того, что, якобы, ошибки-то и нет вовсе, поскольку исходное положение (критиками, якобы, ложно воспринимаемое за ошибку) «на практике работает»;

б) указанному «оправданию» нет возможности явиться каким-либо иным способом, кроме как предъявлением второй ошибки, которая также нуждается в «оправдании» и потому притягивает к себе, оправдывает для своего существования необходимость возникновения третьей ошибки;

в) то же самое происходит и с третьей ошибкой и т.д.

Согласно указанной логике первая ошибка предопределяет и «цементирует» всю ложную конструкцию. Теперь уже существование всей ложной конструкции должно быть оправдано. Поскольку доказательных, неопровержимых аргументов для такого оправдания не существует, то процедура оправдания должна происходить с применением псевдо-аргументов.

2.2.2. Согласно указанной логической формуле следующим образом создаётся каскад ошибок в ситуации с изучаемыми Рекомендациями:

- **ошибка первая:** происходит неоправданное отвержение единственно возможного способа обеспечения условий для создания именно подлинных (не имитационных, не профанных) НГП;

- с появлением первой ошибки «сразу» возникают две другие ошибки – вторая и третья;

- **ошибка вторая** – это оправдание возможности существования первого положения-ошибки, это создание следующей ситуации. Можно будет лишь тогда отвергнуть единственный рациональный способ создания подлинных (не имитационных) НГП (способ, согласно которому необходимо выполнять параметрическое моделирование морфологии города посредством использования правовых инструментов территориального планирования, в том числе в виде функционального зонирования и проч.), когда отсутствует, не определена законодательно юридически значимая (не декларативная) необходимость для власти отвечать за соблюдение, достижение показателей НГП. Такое отвержение происходит по принципу: нет необходимости «напрягаться» и подготавливать аутентичные, подлинные НГП, если за них всё равно нет необходимости отвечать. В этом случае «плохие НГП ничем не хуже хороших, подлинных НГП»;

- **ошибка третья** – это также оправдание возможности существования первого положения-ошибки, это создание следующей ситуации. В условиях, когда «плохие НГП, якобы, ничем не хуже хороших, подлинных НГП», нет необходимости «напрягаться», готовить и утверждать «хорошие показатели для хороших-подлинных НГП». Но тогда возникает необходимость предъявить замену отвергнутому способу моделирования морфологии города, применяемому в процессе подготовки ГП - моделирования, которое стало избыточным, поскольку для плохих НГП моделирование не нужно, а плохие НГП уравниваются законодательством в правах с хорошими-подлинными НГП. Что должно быть предъявлено в качестве замены подлинным неподлинным? Ответ лежит на поверхности: поскольку моделирование не нужно, а также отвечать за его результаты не придётся, то надо сделать самое простое, наименее затратное, а именно: 1) надо где-то взять уже имеющиеся значения соответствующих показателей и 2) надо найти способ, имитирующий их прилаживание к специфическим особенностям различных городов, территорий. Вполне решаемой является эта задача, особенно в условиях пониженных законодательных стандартов качества к градостроительному проектированию и отсутствия

ответственности за его результаты (см. далее пункт 2.2.3, где показано, как конкретно эту задачу предлагают решать Рекомендации);

- **ошибка четвёртая и ошибки последующие.** Эти ошибки неизбежно возникают как следствия предшествующих ошибок. В чём эти следствия заключаются будет раскрыто далее.

2.2.3. Подтверждение фактами и доказательствами того, что в утверждённых Рекомендациях содержится ошибка, связанная с принятием за основу подготовки НГП положений свода правил (СП-42¹³), противоречащего федеральным законам о техническом регулировании, а также деструктивные следствия этой ошибки для дела совершенствования законодательства.

2.2.3.1. Доведём до конца ответ на вопрос (поставленный в пункте 2.2.2) о том, как согласно псевдо-логике Рекомендаций должны решаться следующие вопросы: 1) где взять уже имеющиеся значения аналогичных показателей для НГП и 2) каким должен быть способ, имитирующий прилаживание таких найденных, извне взятых, умозрительных показателей к специфическим особенностям различных городов, территорий.

Где взять уже имеющиеся значения аналогичных показателей для НГП? Строго говоря, таких показателей в принципе не может быть, поскольку они «добываются» никак иначе, как только посредством моделирования для конкретных городов, увязанного с процессом территориального планирования их развития. Если же «говорить не строго» (что необходимо для реализации подхода, принятого в Рекомендациях), то такие аналогичные по названию показатели имеются в принятом более 30 лет назад документе, как бы приспособленном к нынешним условиям. Это свод правил - СП-42. К этому СП имеются формально-юридические вопросы, ответы на которые будут предъявлены ниже.

Каким должен быть способ, имитирующий прилаживание найденных в СП-42 показателей (более 30 лет назад предъявленных к территории всей страны, которая в то время развивалась по принципам, противоположным принципам рыночной экономики) – прилаживание к современным, специфическим особенностям различных городов, территорий? Строго говоря, не отменённые законы методологии указывают нам на то, что может быть только один аутентичный способ такого «прилаживания» - проведение исследований в каждом отдельном городе (с учётом там утверждённых документов территориального планирования) для нахождения соответствующих «прилаживающих коэффициентов» (правда, надо будет забыть о существовании более аутентичного, более честного способа – моделирования в рамках территориального планирования, упраздняющего необходимость в самой процедуре нахождения

¹³ Напомним, что в данном тексте так кратко мы обозначаем СП 42. 13330.2016 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» - СП, созданный как модификация СНиПа, последняя редакция которого была принята в 1998 года – до начала периода перехода России на рельсы рыночной экономики.

«прилаживающих коэффициентов»). Поскольку для утверждённых Рекомендаций такой способ неприемлем (неприемлемо исследование-моделирование морфологии застройки в каждом городе), то приходится «говорить не строго». Это значит, что надо допустить возможность умозрительного установления коэффициентов – установления как бы экспертным путём возможности произвола, который под давлением принятой методической схемы перестаёт быть произволом, поскольку он «узаконивается» самим фактом помещения в официальный документ (произвола, равнозначного умозрительному взятию значений показателей «с потолка» с последующей «игрой» с коэффициентами) - документ, утверждённый приказом уполномоченного федерального органа исполнительной власти. Такая ситуация вполне оправдана логикой порождения ошибок: там, где законодательно не установлена ответственность в отношении НГП, не нужен контроль качества, а значит, допустимо произвольное установление показателей и их калибрование придуманными, заведомо плохо согласующимися со спецификой территорий коэффициентами для мнимого нормирования, за результаты исполнения которого всё равно никто никогда не спросит.

2.2.3.2. Особенности применения СП-42 в утверждённых Рекомендациях.

Согласно законодательству, свод правил как правовой акт – это один из способов предъявления технических регламентов безопасности. В соответствии с базовыми федеральными законами о техническом регулировании технические регламенты (равно как и такой вид их предъявления как СП) не могут содержать ничего иного, кроме требований безопасности¹⁴. Это значит, что с момента принятия первого базового федерального Закона о техническом регулировании № 184-ФЗ:

- указанная норма действует, а действие этой нормы превращает положения, не относящиеся к требованиям безопасности, в сугубо рекомендательные – не обязательные. Очевидно, что показатели СП-42, относящиеся к НГП, и, соответственно, не относящиеся к требованиям безопасности, не являются обязательными, но сугубо рекомендательными;

- неизменно действует требование о приведении сводов правил, включая СП-42, в соответствие с указанной нормой, зафиксированной сразу в двух федеральных законах;

- до сих пор не завершены действия по приведению СП-42 в соответствие с указанными нормами № 184-ФЗ и № 384-ФЗ. То есть, ныне СП-42 действует только в тех частях, которые не относятся к показателям, задействованным в Рекомендациях для подготовки НГП, а эти показатели (ныне задействованные в Рекомендациях) подлежат удалению из СП-42 согласно требованиям части 1 статьи 7 № 184-ФЗ и части 6 статьи 3 № 384-ФЗ.

¹⁴ См.: часть 1 статьи 7 № 184-ФЗ - Федерального закона от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ "О техническом регулировании"; часть 6 статьи 3 № 384-ФЗ - Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. N 384-ФЗ "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений".

Таким образом, *Рекомендации в указанном отношении «построены на песке»* в том смысле, что когда будут выполнены требования федеральных законов о техническом регулировании (что необходимо и неизбежно, и что уже давно надлежало бы выполнить), то Рекомендации будут ссылаться на «пустоту» - на показатели, справедливо удалённые из СП-42. Тогда непременно возникнет следующая коллизия:

- либо Рекомендации «возьмут на себя смелость реанимировать» удалённые из СП-42 показатели – смелось включить эти показатели непосредственно в Рекомендации, без ссылок на СП-42. Но тогда *эти показатели должны быть обоснованы в самих Рекомендациях, а попытка предъявить такие обоснования неизбежно выявит отсутствие методической возможности это сделать*, то есть выявится тот факт, что Рекомендации опираются «на пустоту»;

- либо Рекомендации будут переработаны так, чтобы они опирались на правовые инструменты территориального планирования (на моделирование морфологии застройки, осуществляемое в процессе подготовки ГП). Но такая переработка будет означать упразднение Рекомендаций в их нынешней редакции. Это, во-первых. Есть и «во-вторых»: осознание необходимости правового обеспечения действий, опирающихся на территориальное планирование, неизбежно приведёт к пониманию необходимости сопряжения института территориального планирования с институтом градостроительного зонирования, иными институтами градорегулирования – приведёт к пониманию того, что *не столько частные-частичные рекомендации (включая рекомендации по подготовке НГП) должны разрабатываться, сколько комплексные рекомендации по формированию местных систем правового градорегулирования*¹⁵ – должны разрабатываться такие комплексные рекомендации, полномочиями по подготовке которых соответствующий федеральный орган исполнительной власти не располагает.

2.2.3.3. Последствия для действий по совершенствованию законодательства со стороны той части Рекомендаций, которые увязывают подготовку НГП с положениями рекомендательного характера, ныне противоправно ещё содержащимися в СП-42.

Наличие в Рекомендациях ссылок на рекомендательные (не обязательные) положения СП-42 создаёт ситуацию, которая может быть названа «собака на сене: сама не ест и другим не даёт ...», - ситуацию сдерживания процесса необходимого совершенствования законодательства о градорегулировании. Сдерживание происходит по следующим причинам:

¹⁵ См. [5, раздел 3].

- сам по себе факт наличия указанных ссылок как бы оправдывает (в сугубо психологическом плане, но не юридически) продолжение удержания СП-42 в состоянии противоречия федеральным законам о техническом регулировании;

- продолжение удержания СП-42 в указанном противоправном состоянии (вопреки требованиям федеральных законов о техническом регулировании) – это блокирование двух взаимосвязанных процессов требуемого создания: 1) комплексного СП градостроительного проектирования, содержащего все без исключения требования безопасности, подлежащие выполнению при подготовке всех видов документов из области градостроительного проектирования¹⁶; 2) комплексных рекомендаций по созданию и функционированию местных систем правового градорегулирования - рекомендаций по увязыванию технологий территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории.

2.3. Проверка на рациональность Рекомендаций в части отсутствия положений об ответственности за соблюдение и достижение значений показателей НГП

2.3.1. До сих пор проводимый анализ был посвящён предложениям, которые вводятся утверждёнными Рекомендациями – вводятся посредством вытеснения иных, более рациональных предложений. В данном разделе рассмотрим положение, которое отсутствует в Рекомендациях, но должно было бы в них быть представлено. Утверждение о том, что нечто «должно быть» обосновывается в данном случае максимальными требованиями методологии градостроительного проектирования – требованиями, связанными с фактами практики, которые в совокупности (требования и факты) определяют ситуацию, характеризуемую следующими положениями:

1) намерение создать рекомендации относительно НГП лишь тогда может быть оправдано, когда оно является намерением создать подлинные НГП (см. раздел 1 и приложение 6.1), но не мнимые НГП;

2) подлинные НГП являются таковыми, в частности, и потому, что они неразрывно связаны с наличием ответственности власти обеспечивать соблюдение, достижение значений определённых видов показателей НГП к некоторым временным рубежам;

3) действующее федеральное законодательство не обязывает устанавливать такую ответственность. Очевидно, что мы имеем дело с пробелом законодательства;

¹⁶ См. [5, вопрос 3.2.4]. Ныне не все требования безопасности, которые должны соблюдаться при подготовке документов градостроительного проектирования, содержатся в СП-42, который до сих пор является тем, что запрещено федеральными законами, - смесью необходимого (требований безопасности) и избыточного-необязательного (справочной информации, необязательных рекомендаций, которые должны предъявляться не в СП – акте о безопасности, но в документах, материалах иного правового статуса).

4) спрашивается, в силу требований логики права и рациональности как по данному вопросу должна быть явлена позиция федерального органа исполнительной власти (далее также - ФОИВ), утвердившего Рекомендации? Могут быть такие позиции: а) «не возникать» в Рекомендациях по причине отсутствия соответствующих указаний в законодательстве; б) положительно воздействовать на законодательство путём предъявления соответствующих предложений. Возможность занятия позиции «б» определяется, среди прочего, тем, что законодательство о градостроительной деятельности является предметом совместного ведения РФ и субъектов РФ, что означает наличие возможности улучшать законодательство на региональном и местном уровнях, даже в случае отсутствия соответствующих норм в федеральном законодательстве¹⁷, а наличием такой возможности мог бы воспользоваться ФОИВ, направляя соответствующие рекомендации органам власти региональным и местным;

5) поскольку в утверждённых Рекомендациях явлен не максимальный подход «б», то в данном разделе мы не будем рассматривать возможности совершенствования законодательства по данному вопросу, но рассмотрим их в разделе 3.2, посвящённом альтернативным рекомендациям, а также в приложении 6.1.2, которое называется «Основы правовой технологии введения юридически значимой ответственности власти за инфраструктурную сбалансированность застройки – за обеспеченность объектами социальной инфраструктуры первоочередной значимости – детскими садами, школами, поликлиниками, иными подобными объектами».

2.3.2. По причинам, изложенным в предшествующем пункте, есть основания считать, что утверждённые Рекомендации, не предъявив предложений о введении указанной ответственности, объективным образом:

- содействуют утверждению практики подготовки не подлинных, мнимых НПП;
- сдерживают процесс совершенствования законодательства о градорегулировании.

2.4. Проверка на рациональность Рекомендаций в части перенесения в современные условия рыночной экономики нерыночной модели советского тотального нормирования

Чтобы понять суть данного вида проверки на рациональность Рекомендаций потребуется зафиксировать и сопоставить посредством таблицы 1 (см. ниже):

- то, что должно отвечать логико-правовой модели устройства и применения подлинных НПП (см. раздел 1 и приложение 6.1);

¹⁷ См., например, вопрос 2.2 в книге: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации: ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности. М.: Издательство «Экзамен», 2008, - 525 с.; см. также: <http://www.urbanecomomics.ru/node/7882>

- то, что некогда предлагалось СНиПом в 1998 году (ныне преобразованном в СП-42), соответствующие положения которого остались сохранёнными практически в неизменном виде в СП-42, который противоречит федеральным законам о техническом регулировании именно по факту наличия таких положений, не являющихся требованиями безопасности;

- то, что предлагается в Рекомендациях путём указания на использование положений СП-42, оставшихся в соответствующей части практически теми же, какими они были в 1998 году.

Таблица 1.

Сопоставление трёх подходов к подготовке и применению НГП

(пример нормирования объектов социальной инфраструктуры):

- А – подход, отражённый в СНиПе от 1998 года, ныне преобразованном в СП-42;
- Б – подход, предложенный в Рекомендациях (путём указания на использование положений СП-42, оставшихся в соответствующей части практически теми же, какими они были в 1998 году), – подход предложенный для применения в текущий период;
- В – подход согласно логико-правовой модели устройства и применения подлинных НГП в текущий период (модели, положения которой изложены в разделе 1 и в приложении 6.1).

Позиции сопоставления	Три подхода к подготовке и применению НГП		
	А	Б	В
1. Широта охвата объектов нормирования на примере объектов социального обслуживания			
1.1. «Тотальное нормирование» - нормирование посредством НГП всех без исключения видов объектов согласно СНиПу от 1998 года			
1.2. «Тотальное нормирование» - воспроизведение нормирования посредством НГП всех без исключения видов объектов согласно СНиПу от 1998 года, ныне преобразованному в СП-42			
1.3. Сочетание «прямого» нормирования (через НГП) и «косвенного» нормирования (через градостроительные регламенты ПЗЗ):			
1.3.1. «Прямое» нормирование (через НГП) только тех социальных объектов, за обеспечение создания которых несёт прямую, юридически значимую ответственность власть, как то: детские сады, школы, поликлиники, иные подобные объекты			
1.3.2. «Косвенное» нормирование (через градостроительные регламенты ПЗЗ) всех объектов, включая объекты, за создание которых власть несёт «косвенную» ответственность в том смысле, что власть отвечает за создание правовые условия для их создания частными лицами, а также за содействие их созданию, как то: объекты торговли, объекты обслуживания, банки и проч.			
2. Наличие, отсутствие юридически значимой ответственности органа власти, утвердившего НГП, за их соблюдение, достижение к установленным срокам			
2.1. Отсутствие юридически значимой ответственности органа власти, утвердившего НГП, за их соблюдение, достижение к установленным срокам			
2.2. Наличие юридически значимой ответственности органа власти, утвердившего НГП, за их соблюдение,			

достижение к установленным срокам – ответственности, реализуемой, в частности, посредством правовых механизмов, указанных в разделах 2.2, 2.3, в приложении 6.1.2 настоящего текста, а также в [5, вопрос 1.2.4].			
---	--	--	--

По результатам анализа таблицы 1 легко обнаружить, что для подходов А и Б необходимым существует двухсторонняя связь следующего вида:

1) чтобы обеспечить возможность применять «тотальное нормирование» посредством НГП необходимо обеспечить отсутствие юридически значимой ответственности власти за соблюдение и достижение НГП к установленным срокам;

2) чтобы обеспечить возможность неустановления юридически значимой ответственности власти за соблюдение и достижение НГП к установленным срокам, необходимо установить такое положение, при котором власть претендует на тотальное нормирование и, якобы, на создание всех нормируемых объектов без исключения.

Очевидно, что для подходов А и Б такая объективно существующая двусторонняя связь однозначным образом свидетельствует о таком устройстве института НГП, когда этот институт является сугубо декларативным, точнее – профанным, поскольку ни перед кем не придётся нести юридическую ответственность ни за неадекватные значения показателей НГП, ни за несоответствие, либо соответствие реальности НГП.

Трудно не увидеть такую объективно существующую ситуацию и относиться к ней индифферентно. Но здесь имеется оправдание: нынешний ГрК РФ не запрещает прямым образом, чтобы именно такая ситуация и создавалась посредством применения норм законодательства. Однако, по причине дуализма действующего законодательства ГрК РФ также прямым образом не запрещает действовать противоположным образом - согласно модели В (см. раздел 3, посвящённый предъявлению альтернативных рекомендаций, а также приложение 6.1.2, где изложены основы правовой технологии введения юридически значимой ответственности власти за инфраструктурную сбалансированность застройки).

2.5. Выводы об отсутствии в Рекомендациях того, что рационально и полезно для совершенствования законодательства и для практики градостроительного проектирования

Выводы относительно Рекомендаций представлены в двух частях – в виде: 1) результатов оценки Рекомендаций «извне» - со стороны их соответствия общим требованиям методологии; 2) результатов оценки Рекомендаций «изнутри» - со стороны их формальной и содержательной непротиворечивости, рациональности.

2.5.1. Результаты оценки Рекомендаций «извне» - со стороны их соответствия общим требованиям методологии градостроительного проектирования

2.5.1.1. Никакие рекомендации не могут быть независимыми от методов научных исследований. Рекомендации должны опираться на фундамент осмысленных фактов. В случае с утверждёнными Рекомендациями факты не должны умалчиваться, но по объективным основаниям и требованиям методологии должны быть представлены, как минимум, следующими фактами для их исследования:

- фактом наличия нескольких возможных подходов к подготовке НГП для сопоставления подходов и выбора наилучшего из них;

- фактом наличия опубликованных рекомендаций по подготовке НГП с критическим анализом и аргументированным неприятием таких рекомендаций – если для того соответствующими исследованиями будут обнаружены основания.

Ни первый, ни второй вид фактов, ни результаты их аналитического осмысления не представлены в утверждённых Рекомендациях – ни прямо, ни косвенно (например, путём использования ссылок на соответствующие обоснования, публикации). Это означает, что:

- такие факты должны быть изучены дополнительно – «извне», помимо утверждённых Рекомендаций, что и было в силу методических требований выполнено в данном тексте (в отношении первого факта - см. приложение 6.2, в отношении второго факта – см. разделы 3.2 и 3.3 об альтернативных рекомендациях);

- невыполнение общепринятых методических требований неизбежно обрекает Рекомендации быть «магнитом» для привлечения оправданной критики в части сомнений о наличии в них должной доказательности и, соответственно, научности.

2.5.1.2. Не были выполнены и иные методические требования.

В частности, при подготовке Рекомендаций чёткий логический образ подлинных НГП не был составлен-осмыслен, поэтому с самого начала Рекомендации были обречены на предъявление в конечном итоге ошибочного, нерационального результата. Исходно ошибочным является само намерение – ложно поставленная задача подготовить рекомендации для вырванного из общего контекста градорегулирования компонента деятельности, но не для системы деятельности, инкорпорирующей в себе этот компонент.

Предопределено быть ошибочному результату, когда за работу комплексную, системную принимается «частично уполномоченный» орган, отвечающий за некую часть, но не за налаживание эффективного функционирования всей системы – системы градорегулирования.

Заведомо предопределённая по методологическим и организационным причинам ошибочность результата ещё более была усилена до степени деструктивности в процессе

составления Рекомендаций – при выполнении попытки достижения результата без его чёткого логико-правового образа в виде подлинных НГП.

2.5.2. Результаты оценки Рекомендаций «изнутри» - со стороны их формальной и содержательной непротиворечивости, рациональности

Такие выводы слагаются из развёрнутых доказательств, приведших к формулированию кратких итоговых положений в разделах 2.1, 2.2, 2.3 и 2.4. Обозначим, из чего состоит сумма указанных выводов.

(1) Выводы относительно подхода, согласно которому за основу подготовки НГП предлагается принимать стратегию пространственного развития (СПР) территории:

- этот подход в принципе не может стать наилучшим подходом для подготовки НГП;
- генеральные планы, обречённые быть подготавливаемыми в соответствии с этим заведомо не имеющим возможности стать лучшим подходом, обречены быть грубо унифицированными – не соответствующими морфологическим особенностям конкретных городов, территорий;
- не только не может считаться лучшим заявленный в Рекомендациях подход, утверждающий СПР основанием для подготовки НГП, но по объективным основаниям такой подход требует более адекватной оценки – требует того, чтобы он был назван деструктивным, поскольку блокирует дорогу для применения иного, действительно рационального подхода к подготовке НГП и в целом – для развёртывания на местах систем правового градорегулирования (см. раздел 3).

(2) Выводы относительно подхода, согласно которому в качестве оснований для подготовки НГП предлагается принять значения необязательных показателей из свода правил СП-42, противоречащего в определённой части федеральным законам о техническом регулировании. Наличие в Рекомендациях ссылок на рекомендательные положения СП-42 создаёт ситуацию, которая может быть названа «собака на сене: сама не ест и другим не даёт ...», - ситуацию сдерживания процесса необходимого совершенствования законодательства о градорегулировании. Сдерживание происходит по следующим причинам:

- сам по себе факт наличия указанных ссылок как бы оправдывает (в сугубо психологическом плане, не юридически) продолжение противоправного удержания СП-42 в статусе акта, противоречащего федеральным законам о техническом регулировании;
- продолжение противоправного удержания СП-42 в указанном статусе – это блокирование процесса создания того, что является абсолютно необходимым, а именно: 1) блокирование создания комплексного СП о градостроительном проектировании, содержащего в одном акте все без исключения требования безопасности, подлежащие безусловному выполнению при градостроительном проектировании – при подготовки всех видов документов такого проектирования (документов территориального планирования, комплексных планов реализации

ГП, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории); 2) блокирование создания комплексных рекомендаций по созданию и обеспечению функционирования местных систем правового градорегулирования - рекомендаций по увязыванию в единое целое технологий территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории.

(3) Выводы относительно подхода, согласно которому не случайно, но закономерно не предъявляются в Рекомендациях предложения о введении юридически значимой ответственности для власти за соблюдение и достижение показателей НГП, а также относительно ошибочного «тотального нормирования» посредством НГП, связанного с отсутствием такой ответственности. Указанный подход:

- содействует утверждению практики подготовки не подлинных, но мнимых НГП;
- сдерживает процесс совершенствования законодательства о градорегулировании.

2.5.3. О незавершённости выводов без предъявления альтернативы утверждённым Рекомендациям

По доказанным основаниям утверждённые Рекомендации обнаружили свою ненаучность. Они не только не принесут пользу, но обречены стать деформирующим, или даже деструктивным инструментом, препятствующим утверждению рациональной практики правового градорегулирования на местах - инструментом, дискредитирующим стремления ответственных профессионалов к утверждению такой практики, включая практику подготовки подлинных НГП – не декларативных, не имитационных, но ответственных НГП, соотнесённых с уникальной спецификой различных территорий.

Предъявленные выводы относительно утверждённых Рекомендаций ещё недостаточны для завершения данного анализа. Для его полноты необходимо предъявить в следующем разделе 3 альтернативу Рекомендациям – альтернативу, задолго до их утверждения и написания данного текста составленную и существующую в опубликованном виде.

3. Альтернативные рекомендации по подготовке подлинных НГП – предопределённость наличия и содержания таких рекомендаций

3.1. Что такое альтернативные рекомендации и почему они уже имеются в наличии задолго до появления утверждённых Рекомендаций

То, что логично, существует независимо от момента времени, в который обретается субъективное понимание логичного-объективного – существует до и после этого момента, вне времени. Противоположным образом существует нелогичное, поскольку оно существует с

момента его создания-изобретения и существует мнимым существованием до тех пор, пока откроется пониманию неприемлемость нелогичного.

Нечто подобное происходит сейчас и с утверждёнными Рекомендациями. Во-первых, продолжительность их мнимого существования определяется начальным моментом утверждения и конечным моментом обретения понимания их непригодности. Такая продолжительность может быть неопределённо долгой по причине ныне распространённого пристрастного, не объективного отношения к делу. Во-вторых, вне зависимости от возникновения утверждённых Рекомендаций существуют альтернативные рекомендации – существуют вне зависимости от наступления, или не наступления моментов времени с их различным содержательным, или бессодержательным наполнением. В-третьих, эти альтернативные рекомендации были материализованы в соответствующих текстах¹⁸ задолго до появления обсуждаемых Рекомендаций. Это значит, что должно быть осознано объективное существование альтернативных рекомендаций, которые в целях полноты и строгости анализа должны быть предъявлены и сопоставлены с утверждёнными Рекомендациями. Такое сопоставление представлено в таблице 2 в конце данного раздела 3.

3.2. Альтернативные рекомендации в виде основных положений, предлагаемых к применению при ныне действующем законодательстве, пока ещё не изменённом

Зафиксируем главное – то, что согласно соответствующим доказательствам и аргументам должно содержаться и содержится в альтернативных рекомендациях.

3.2.1. НПП рекомендуется подготавливать (более правильно – «должны подготавливаться») на основе результатов параметрического моделирования дифференцированного распределения различных видов застройки (существующей и будущей) по территории города – моделирования, осуществляемого в процессе подготовки предложений к проекту ГП в части функционального зонирования как единственного аутентичного способа достижения сбалансированности максимальных запланированных объёмов застройки и минимальных возможностей планируемой инфраструктуры такие максимальные объёмы застройки обеспечивать-обслуживать¹⁹. При этом

¹⁸ См. [3], [4], [5].

¹⁹ По данному пункту следует указать на два важных положения.

Во-первых, существует агрессивно утверждаемая (в том числе посредством создания противоречивого законодательства) позиция, бесосновно претендующая быть идеологическим и методологическим основанием для отвержения «подхода планирования» и утверждения противоположного «подхода непланирования». Согласно неартикулированной идеологии этой позиции: 1) отрицается сама возможность аутентичного планирования развития города в современных, динамично меняющихся условиях – отрицается по причине, якобы, отсутствия возможности корректного методологического обеспечения такого планирования, особенно в части, якобы, принципиальной невозможности обеспечить должную гибкость планирования и реализацию запланированного; 2) посредством фактического отвержения «подхода планирования» как бы оправдывается псевдо-необходимость утверждения особого порядка управления – несистемы без пределов точно-административного градостроительства (см. [5, вопрос 1.1.4]), несистемы, наилучшим образом отвечающей не столько потребностям

подготовка предложений к ГП осуществляется с учётом СПР – если таковая имеется в наличии. Ничто иное, как только результаты указанного параметрического моделирования могут обеспечить последовательное превращение запланированного в реальность – посредством установления соотнесённости между показателями ГП и градостроительными регламентами ПЗЗ²⁰. Никакой иной подход, кроме указанного, в принципе не может создать условия для образования и эффективного функционирования местных систем правового градорегулирования, а отсутствие таких условий – это движение по деструктивному направлению²¹.

3.2.2. НГП рекомендуется утверждать (более правильно – «должны утверждаться») после согласования в соответствующей части проекта ГП, проекта внесения изменений в ГП²². Должна создаваться такая ситуация, когда формально утверждённые НГП не будут входить в противоречие с положениями, которые выявятся в процессе подготовки ГП, то есть НГП не должны стать «слепым деструктором» той морфологии застройки, которая на момент «опережающего утверждения» НГП без указанного согласования не может быть известна и ещё только будет рациональным образом запланирована в ГП и далее будет транслирована в правовые гарантии относительно застройки - гарантии, предоставляемые градостроительными регламентами в составе ПЗЗ.

3.2.3. По причине рекомендуемого использования для подготовки подлинных (не имитационных) НГП параметрического моделирования застройки территории (см. выше пункт 3.2.1) не должны использоваться в силу их абстрактности-отвлечённости-схоластичности рекомендуемые значения показателей СП-42²³, а также указанные в утверждённых Рекомендациях придуманные коэффициенты «прилаживания» этих значений к предполагаемой,

горожан и требованиям справедливости в части рациональной морфологии застройки, сколько намеренно освобождаемым от градостроительных ограничений экономическим интересам бенефициаров строительства. Во-вторых, доказано, что неверными являются утверждённые Рекомендации в части ошибочного положения, согласно которому НГП, якобы, должны подготавливаться не на основании положений ГП, но исключительно на основании СПР, где указанное моделирование в принципе не может выполняться и не должно выполняться (см. раздел 2.1 настоящего текста).

²⁰ См. [5, вопрос 2.3.4].

²¹ Очевидно, что данное положение должно подвергнуться критике сторонниками «непланирования» (точнее, сторонниками утверждения несистемы без пределов точечно-административного градостроительства) - критике относительно его мнимой «жесткости-прямолинейности». Очевидно также, что такой критике предопределено исходить прежде всего из предвзятых интересов, но не из стремления к чёткости методологии. Последняя же различает между «что» и «как». «Что» - это планирование, для которого нет возможности быть упразднённым из области смыслов. «Как» - это вопросы соотношения между «жесткостью» и «гибкостью» планирования – вопросы, которые заведомо не являются нерешаемыми и уже решены в принципиальном виде. Анализ этих вопросов должно быть посвящено отдельное исследование.

²² См. далее пункт 2 части 3.3 настоящего текста о модификации данного предложения - модификации, которая должна быть совершена посредством внесения соответствующих изменений в ГрК РФ.

²³ См. разделы 2.2 и 2.4 настоящего текста где доказано, что использование таких показателей блокирует процесс приведения СП-42 в соответствие с требованиями федеральных законов о техническом регулировании, а также блокирует процесс совершенствования взаимосвязей между институтами градостроительного нормирования: (1) институтом технических регламентов безопасности и институтами (2) и (3); (2) институтом градостроительных регламентов и институтами (1) и (3); (3) институтом нормативов градостроительного проектирования и институтами (1) и (2).

но фактически неизвестной таким Рекомендациям специфике конкретных территорий – не должны использоваться по причине того, что такие значения и такие коэффициенты заведомо не могут обеспечить аутентичность «прилаживания», но зато будут обеспечивать несообразное развитие территории, не соответствующее её специфике - нынешней и тем более планируемой.

3.2.4. Не рекомендуется при подготовке подлинных НГП использовать ошибочно заявленный в утверждённых Рекомендациях принцип «тотального нормирования» (заявленный фактически – без его словесного обозначения) - нормирования «всего без остатка» (согласно СП-42 – нынешнему образу СНиП от 1998 года), включая, например, нормирование помещений для торговли, для функционирования различных видов обслуживания и т.д., поскольку:

а) подлинное нормирование неразрывно связано с ответственностью власти за обеспечение соблюдения и достижения к определённым срокам нормативных показателей, а такая юридически значимая ответственность не может и не должна распространяться на «всё без остатка», но должна распространяться на особо значимые, не отторгаемые от такой ответственности власти виды инфраструктурных объектов, например, детские сады, школы, поликлиники и иные подобные объекты (см. приложение 6.1.2);

б) подлинное нормирование – это сочетание «прямого нормирования» посредством НГП (в отношении первоочередной значимости инфраструктурных объектов) и «косвенного нормирования» - сочетание, которое предусматривается в параметрической модели ГП и затем транслируется в градостроительные регламенты ПЗЗ в качестве правовых гарантий для частных лиц создавать соответствующее количество объектов инфраструктуры (помимо первоочередной значимости инфраструктурных объектов, «занормированных» посредством НГП) согласно реальным динамическим потребностям и ответам на эти потребности, ситуативно возникающим в условиях рыночных условий хозяйствования субъектов частной инициативы.

3.2.5. Рекомендуется при подготовке подлинных НГП предусматривать утверждение положений, предусматривающих установление юридически значимой ответственности местной власти за соблюдение и достижение к установленным срокам значений показателей НГП, относящихся к особо значимым инфраструктурным объектам (детским садам, школам, поликлиникам, иным объектам, специально определяемым). Не противоречащими действующему законодательству способами установления такой юридически значимой ответственности являются, в частности:

- обеспечение соблюдения требования пункта 2 части 3 статьи 42, а также аналогичного требования части 12.7 статьи 45 ГрК РФ, согласно которому утверждение ППТ не может состояться в случае, если в процессе реализации такого проекта уровень инфраструктурного

обслуживания населения в границах такого проекта снизится по сравнению с показателями на момент утверждения ППТ²⁴;

- фиксация в ГП этапов его реализации с указанием, среди прочего, планируемой динамики достижения показателей НПП применительно к различным территориям города;

- утверждение на регулярной основе (каждые 2-3 года) увязанного с документами бюджетного планирования комплексного плана реализации ГП²⁵;

- использование модернизированного института «условно разрешённых видов использования земельных участков и иных объектов недвижимости» - института, определяемого в ПЗЗ, посредством которого будет регулироваться строительство в том, например, отношении что будет невозможным начинать возводить МКД, которые в течение некоторого срока после введения в эксплуатацию, окажутся в таком градостроительном окружении, где отсутствует минимальный уровень инфраструктурного обслуживания проживающего в МКД населения²⁶.

3.3. Альтернативные рекомендации в виде предложений по изменению действующего федерального законодательства в части, относящейся к подготовке и применению подлинных НПП в контексте системы правового градорегулирования

Подлинно эффективным для градорегулирования может стать институт НПП только в случае внесения в ГрК РФ следующих изменений.

3.3.1. Необходимо будет уточнить определение НПП в том смысле, что это - парные, удельные показатели:

- а) посредством которых определяются балансовые соотношения между максимальными объёмами планируемой застройки и минимальными объёмами-возможностями различных видов инфраструктур обслуживать, обеспечивать функционирование таких объёмов застройки;

- б) определяемые как результат параметрического моделирования территориального распределения различных видов застройки по территории города для различных этапов – моделирования, осуществляемого в процессе подготовки ГП (предложений по внесению изменений в ГП) – раздела ГП о функциональном зонировании территории.

3.3.2. Необходимо будет определить, что НПП – это не самостоятельный документ, но раздел ГП, утверждаемый вместе с утверждением ГП.

3.3.3. Необходимо будет восстановить в юридическом статусе и реабилитировать в практике управления институт комплексного плана реализации решений ГП, имея в виду, в том

²⁴ Часть 12.7 статьи 45 ГрК РФ: « Документация по планировке территории ... до ее утверждения подлежит согласованию ... Предметом согласования является ... обеспечение сохранения фактических показателей обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур...».

²⁵ См. [5, вопросы 2.4.1 – 2.4.5].

²⁶ См. [5, вопрос 1.2.4], а также пункт 4 раздела 3.3 настоящего текста.

числе, необходимость выбора приоритетных проектов, распределённых по территории, применения механизмов координации и синхронизации таких проектов, их комплексного параметрического моделирования (предшествующего принятию решений о КРТ) с использованием, в частности, показателей НГП²⁷.

3.3.4. Необходимо будет в составе института правового градостроительного зонирования модернизировать такой компонент, как «предоставление разрешений на условно разрешённые виды использования земельных участков и иных объектов недвижимости», имея в виду, что одним из условий получения разрешения на строительство, например, МКД является наличие гарантий, что на соответствующей территории будет обеспечен уровень инфраструктурного обслуживания жителей не ниже некоторого порогового значения показателей НГП – гарантий, существующих, предоставляемых, например, в виде: а) доказательств того, что факт строительства МКД не приведёт к уменьшению значения указанного показателя ниже порогового уровня; б) положений соответствующих муниципальных программ о создании объектов инфраструктуры в сроки не позднее, предположим, пол года после завершения строительства МКД; в) наличия уже предоставленных разрешений на строительство соответствующих объектов инфраструктуры²⁸.

Таблица 2.

Сопоставление альтернатив подготовки НГП – альтернативы А и альтернативы Б (пример подготовки НГП для городского округа):

- альтернатива А предложена в Рекомендациях, утверждённых в 2021 году;
- альтернатива Б предложена в публикациях от 2013, 2018 и 2019 годов – [3], [4], [5].

Положения, относящиеся к подготовке НГП	Альтернатива А Положения Рекомендаций действуют «навсегда» - без предъявления необходимости изменения зак-ва	Альтернатива Б Действие:		Комментарии, в том числе ссылки на опубликованные обоснования, доказательства
		Б1	Б2	
1. Статус акта, содержащего НГП:				
1.1. Отдельный акт, специально утверждаемый до утверждения ГП - акт, подготовленный на основании СПР (*)	V			(*) Отсутствуют доказательства необходимости и преимуществ подготавливать НГП именно на основании СПР – отсутствуют по причине невозможности такие доказательства предоставить (см. раздел 2.2 данного текста)
1.2. Отдельный акт, специально утверждаемый до утверждения ГП - акт, подготовленный на		V		(*) Доказательства необходимости подготавливать НГП именно на основании проекта ГП - см. [5, вопросы 3.5.1, 3.5.2].

²⁷ См. [5, вопросы 2.4.1 – 2.4.5; 4.3.4]

²⁸ См. [5, вопрос 1.2.4].

основании проекта ГП (*)				
1.3. Раздел о НГП в составе ГП, утверждаемый вместе с утверждением ГП как часть ГП (*)			√	(*) Доказательства указанной необходимости см. [5, вопрос 3.4.10].
2. Кто утверждает акт о НГП, либо акт, включающий в себя НГП как раздел				
2.1. Представительный орган местного самоуправления утверждает акт о НГП, который утверждается до ГП и вне прямой зависимости от положений ГП – на основании СПР (*)	√			(*) По методическим и содержательным причинам не могут быть представлены, а потому отсутствуют доказательства необходимости и рациональности (в сравнении с иными подходами) подготовки НГП именно на основании СПР.
2.2. Представительный орган местного самоуправления утверждает акт о НГП, который утверждается до ГП, но на основании согласованного в определённой части проекта ГП (*)		√		(*) Доказательства необходимости утверждения акта о НГП до утверждения ГП, но на основании согласованного проекта ГП – утверждения, которое не противоречит ГрК РФ, см. раздел 3.2 настоящего текста.
2.3. Представительный орган местного самоуправления утверждает раздел ГП о НГП вместе с утверждением ГП (*)			√	(*) Доказательства необходимости именно такого порядка утверждения см. [5, вопрос 3.4.10].
3. На основании какого документа готовятся НГП:				
3.1. Отдельный акт о НГП готовится на основании СПР	√			(*) По методическим и содержательным причинам не могут быть представлены, а потому отсутствуют доказательства необходимости и рациональности (в сравнении с иными подходами) подготовки НГП именно на основании СПР.
3.2. Отдельный акт о НГП готовится на основании проекта НГП		√		(*) Доказательства необходимости утверждения акта о НГП до утверждения ГП, но на основании согласованного проекта ГП – утверждения, которое не противоречит ГрК РФ, см. раздел 3.2 настоящего текста.
3.3. НГП не являются самостоятельным актом, но разделом в составе ГП и утверждаются вместе с утверждением ГП			√	(*) Доказательства необходимости именно такого порядка утверждения см. [5, вопросы 3.4.10, 3.5.1, 3.5.2].
4. В обязательном порядке используется, либо не используется				

рекомендательная часть СП-42 для подготовки НГП				
4.1. Используется (*)	√			(*) Доказательства деструктивности такого подхода для законодательства и практики – см. раздел 2.2 настоящего текста.
4.2. Не используется (*)		√	√	(*) См. [5, вопрос 3.5.2], раздел 2.2, где представлены доказательства того, что не отвлечённые от специфики территорий значения показателей СП-42 должны использоваться, но результаты параметрического моделирования, осуществляемого при подготовке материалов функционального зонирования ГП
5. Использование параметрического моделирования дифференцированного распределения застройки (осуществляемое в процессе функционального зонирования при подготовке проекта ГП) для подготовки НГП				
5.1. Не используется параметрическое моделирование (*)	√			(*) Доказательства нерациональности и деструктивности такого подхода – см. раздел 2.1 настоящего текста.
5.2. Используется параметрическое моделирование (*)		√	√	(*) Доказательства необходимости и рациональности применения именно такого подхода – см. [5, вопросы 2.3.2, 2.3.3, 3.5.2].
6. Использование принципа «тотального нормирования» и принципа «косвенного нормирования»				
6.1. Используется принцип «тотального нормирования» и не используется принцип «косвенного нормирования» (*)	√			(*) Доказательства нерациональности и деструктивности такого подхода, принятого в Рекомендациях ²⁹ , – см. раздел 2.4 настоящего текста, а также [3].
6.2. Не используется принцип «тотального нормирования», но используется принцип сочетания «прямого нормирования» и		√	√	(*) Доказательства необходимости и рациональности применения именно такого подхода – см. [5, вопросы 3.1.2, 3.3.1, 3.3.2, 3.4.2].

²⁹ Свидетельством принятия в Рекомендациях принципа «тотального нормирования», является, например, содержащееся в таблице приложения 4 указание на нормирование тех объектов, за создание которых власть не отвечает и не может отвечать прямым юридически значимым образом, но может и должна отвечать косвенно, путём определения соответствующих правовых условий через градостроительные регламенты в составе ПЗЗ. Речь идёт о «магазинах всех видов, домах быта, предприятиях бытового обслуживания населения», и иных подобных объектах, поименованных в СП-42 и воспроизведённых в Рекомендациях.

«косвенного нормирования» (*)				
7. Ответственность за соблюдение НПП и достижение их показателей к некоторому предельному сроку				
7.1. Отсутствует указанная ответственность (*)	√			(*) Доказательства ошибочности, деструктивности такой позиции для института НПП и для системного градорегулирования в целом – см. [5, вопрос 3.4.2], раздел 2.3, 2.4 настоящего текста.
7.2. Применяется указанная ответственность в виде использования модифицированного института «условно разрешённых видов использования недвижимости» (*)		√		(*) Доказательства необходимости применения указанного подхода – см. [5, вопросы 1.2.4, 3.3.4].
7.3. Применяется указанная ответственность в виде использования: - модифицированного института «условно разрешённых видов использования недвижимости» (*); - комплексного плана поэтапной реализации ГП (*)			√	(*) Доказательства необходимости применения указанного подхода – см. [5, вопросы 1.2.4, 3.3.4, 2.4.1].

4. Заключение

После представления некогда подготовленных рекомендаций альтернативных в отношении НПП можно завершать данное исследование официально утверждённых Рекомендаций – завершать следующими положениями:

- утверждённые Рекомендации встроены в систему ныне действующего дуалистического, несовершенного законодательства и закрепляют его деструктивную линию: (1) распространением ошибочного представления о возможности наладить дело градостроительного проектирования несистемными, фрагментарными описаниями отдельных, изолированных друг от друга компонентов такого проектирования без увязывания их в единое целое – в целое местных систем градорегулирования; (2) фактическим предъявлением «подхода непланирования», обёрнутого во фразеологию псевдо-планирования, свободного от юридически значимой ответственности власти за его результаты;

- поддержанное Рекомендациями законодательное обеспечение «подхода непланирования» обречено породить противоречия и нестыковки, сдерживать развитие законодательства в

позитивном направлении. Существование такого подхода объясняется не столько ошибками в исполнении намерения утверждать подлинные права граждан на благоприятную среду проживания, сколько непропорциональной поддержкой корпоративных интересов бенефициаров строительства – интересов быть свободными от формализованных градостроительных регламентов ради создания приносящей прибыль застройки «без пределов»;

- потребность бенефициаров строительства в применении «подхода непланирования» должно сопровождаться возникновением попыток его оправдать с методологической и даже с идеологической точек зрения – попыток, заведомо обречённых быть неуспешными в теории и деструктивными для практики законотворчества и проектирования.

Последнее положение нуждается в дополнительных обоснованиях, которые будут предоставлены результатами исследований, запланированных к выполнению в недалёком будущем.

5. Источники

1. «Методические рекомендации по подготовке нормативов градостроительного проектирования», утверждены приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 15.02.21 № 71: <https://drive.google.com/file/d/1C6LHFIT0SOUbusZ-RAEaAC-JYbQD3aL8/view>

2. СП 42.13330.2016. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89* (утв. Приказом Минстроя России от 30.12.2016 N 1034/пр) (ред. от 19.12.2019)

3. Трутнев Э.К. Азбука градостроительного нормирования. М.: Институт экономики города, 2013

4. Трутнев Э.К. Градостроительное нормирование: выстраивание и демонтаж системы. Городские исследования и практики. Том 3, № 4, 2018. См. также: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_gradstandards

5. 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

6. Приложения

6.1. Дополнения к логико-правовой модели НГП

6.1.1. Дополнения к вопросу о полноте состава показателей НГП

Как правовая логика градорегулирования предопределяет требования аутентичности показателей НГП будущему, планируемому состоянию территории? Какими должны быть требования рациональности для НГП в части непротиворечивости их состава и значений показателей, скоординированных-синхронизированных-согласованных с формализованным представлением о будущем, предъявленном в соответствующих документах «о будущем»?

НГП – это совокупность взаимосвязанных, составных и неотрывных друг от друга расчётных показателей. Подлинные (не имитационные) НГП включают в себя показатели двух видов (1) и (2), которые инкорпорируют в себе некоторые иные показатели, указанные ниже.

(1) Удельные показатели обеспеченности-потребности, связывающие показатели в отношении застройки и населения с показателями в отношении инфраструктуры. Это расчётным моделированием получаемые показатели-связки из показателей трёх видов - вида 1а, 1б и 1в:

1а) показатели в отношении территориально распределённых различных типов застройки и в ней проживающего населения (существующего и планируемого), увязанные с показателями вида 1б и 1в;

1б) показатели в отношении инфраструктуры, предназначенной для обслуживания-обеспечения на приемлемом уровне соответствующих объёмов застройки различных видов, соответствующего количества населения – показатели, увязанные с показателями вида 1а;

1в) показатели, увязанные с показателями 1а и 1б, которые закладываются в расчётные модели и фиксируют диапазоны состава и размеров квартир для различных видов застройки, распределённой по территории, – показатели, связанные с демографическим составом населения (нынешним и планируемым) и, соответственно, предопределяющие дифференцированные по территории показатели потребности в объектах социальной инфраструктуры.

В результате указанного расчётного сопоставления показателей 1а, 1б, 1в показатели НГП становятся *удельными показателями обеспеченности населения, застройки объектами инфраструктуры* - показателями, выраженными, например, в количестве мест в различных объектах социальной инфраструктуры на 1000 жителей.

Показатели вида 1в закладываются в параметрическую модель города на стадии подготовки ГП с тем, чтобы затем эти укрупнённые показатели, преобразовав соответствующим образом, включить в состав предельных параметров застройки, фиксируемых градостроительными регламентами правил землепользования и застройки.

(2) Показатели доступности-удалённости объектов инфраструктуры от мест проживания населения. Это увязанные с показателями вида 1 расчётным моделированием получаемые показатели вида 2а и 2б, а именно:

2а) собственно показатели доступности-удалённости объектов инфраструктуры от мест проживания населения – показатели, увязанные с показателями вида 2б;

2б) закладываемые в расчётные модели и увязанные с показателями вида 2а показатели вместимости-мощности инфраструктурных объектов – как существующих, так и планируемых к созданию.

В процессе моделирования совершаемые (в целях нахождения оптимальных решений) изменения показателей вида 2а влечёт изменения показателей вида 2б и наоборот. Очевидно, что такой вид моделирования необходимо выполнять, а выполнять его, опираясь только на материалы СПР при отсутствии цели нахождения наиболее рациональных решений применительно к функциональному зонированию ГП, невозможно в принципе.

Содержательная и юридическая специфика НГП определяется следующими положениями:

- полнота состава НГП, то есть подлинное (не имитационное) наличие НГП, обеспечивается обязательным предъявлением в них двух видов неотрывных друг от друга основных показателей (в которых инкорпорированы иные показатели), указанных выше;

- в формально-юридическом смысле НГП должны быть предъявлены неразрывным сочетанием расчётных показателей вида (1) и (2) – сочетанием показателей обеспеченности инфраструктурой и доступности объектов инфраструктуры (см. пункт 26 статьи 1 ГрК РФ). Следует считать правильной эту позицию ГрК РФ с учётом того, что в силу технологических законов градостроительного проектирования показатели вида (1) и (2) неизбежным образом инкорпорируют в себе те показатели, которые указаны выше (показатели в отношении вместимости-мощности инфраструктурных объектов и в отношении квартирографии различных видов застройки).

Опираясь на объективные законы методологии градостроительного проектирования и положения ГрК РФ, можно сказать вполне определённо: лишь тогда допустимо говорить о наличии подлинных (не имитационных) НГП, когда их показатели предъявлены (как прямо, так и опосредованно) в том минимальном составе, который указан в данном разделе 6.1.

6.1.2. Основы правовой технологии введения юридически значимой ответственности власти за инфраструктурную сбалансированность застройки – за обеспеченность объектами социальной инфраструктуры первоочередной значимости – детскими садами, школами, поликлиниками, иными подобными объектами

Федеральными законами такая ответственность власти не установлена. Если не считать наличие формулировок о некоторых общих принципах, которые, однако, не развёртываются в конкретные законодательные нормы, побуждающие и понуждающие власть действовать

сообразно этим нормам (ныне отсутствующим). Однако, это не является препятствием для того, чтобы такая ответственность вводилась бы в инициативном порядке местной властью, действительно стремящейся к совершенствованию местного законодательства о градорегулировании и улучшении качества городской среды. Одним из первых шагов в направлении реализации такого честного и энергичного стремления местной власти является введение понятия «инфраструктурная сбалансированность застройки» для последующего достижения такой сбалансированности в реальности городской жизни.

Инфраструктурная сбалансированность застройки (ИСЗ) – это одна из важнейших характеристик состояния жилой застройки³⁰ (в соответствующих случаях - иных видов застройки), определяемая посредством измерения и применения в практике управления значения «коэффициента инфраструктурной сбалансированности застройки» (коэффициент ИСЗ).

Коэффициент ИСЗ – это выраженное в процентах отношение «первого ко второму»: (1) существующего значения показателя удельной обеспеченности населения местами в первостепенных объектах социального обслуживания (в детских садах, школах, поликлиниках, иных подобных объектах) к (2) значению показателя НПП для аналогичного вида объектов.

Коэффициент ИСЗ – это объективный индикатор того, насколько близко-далеко текущая ситуация отстоит от той, ситуации, которая представляется рациональной, оптимальной согласно НПП.

Наряду со значениями показателей НПП, определяемыми согласно действующему законодательству, предлагается также устанавливать, особо выделять применительно к первостепенным объектам социального обслуживания значения следующих показателей:

- а) значения показателей удельной обеспеченности существующей на соответствующий момент времени;
- б) значения показателей удельной обеспеченности согласно утверждённым НПП;
- в) значения коэффициентов ИСЗ как выраженное в процентах отношение значений «а» и «б»;
- г) официально установленный региональной, местной властью нижний порог ИСЗ, то есть минимальное значение коэффициента ИСЗ.

³⁰ Эта важнейшая характеристика может называться по-разному, но её суть легко воспринимается под любым названием. В этой связи не должен остаться незамеченным тот факт, что характеристика «инфраструктурной сбалансированности застройки» ныне нигде не артикулируется, не измеряется и не введена в состав критериев оценки качества жилых комплексов, качества городской среды (*). Представляется, что этот факт не является случайным. Причины возникновения этого примечательного факта «невнимания к необходимому» должны быть изучены особо посредством иного исследования.

(*) См., например:

- на сайте Единого Ресурса Застройщиков размещённая методика оценки качества жилых комплексов, раздел 1.6: <https://erzrf.ru/news/top-zhilykh-kompleksov-novyy-proyekt-portala-erzrf>

- Распоряжение Правительства РФ от 23.03.2019 N 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды».

Минимальное значение коэффициента ИСЗ – это тот официально принятый нижний порог ИСЗ, недостижение которого в тех, или иных местах города принимается как юридически значимое основание для применения модифицированного правового института «условно разрешённых видов использования земельных участков» - института, применение которого:

- препятствует созданию таких ситуаций, когда строится новое жильё, не обеспеченное в должной мере первостепенными объектами социальной инфраструктуры;

- позволяет строить новое жильё с момента появления гарантий строительства первостепенных объектов социальной инфраструктуры.

Более подробно о данном правовом институте – см. [5, вопросы 1.2.4, 3.3.4].

Юридически значимая ответственность местной власти за обеспечение ИСЗ возникает при наличии вины власти за несоблюдение ею же установленных для самой себя обязанностей – за несоблюдение:

- положений комплексного плана реализации ГП в части достижения значений коэффициентов ИСЗ к определённым временным рубежам, официально установленным властью либо в положениях ГП, либо в положениях комплексного плана реализации ГП;

- положений, связанных с применением модифицированного правового института «условно разрешённых видов использования земельных участков» - института, применение которого препятствует возникновению ситуаций, когда ИСЗ застройки снижается, то есть посредством строительства некомплексного происходит не улучшение, но напротив - ухудшение условий проживания населения в целом, ухудшение качества городской среды.

6.2. Развёрнутое изложение гипотезы о наличии различных подходов к подготовке НГП и проверка возможности быть этим подходам рациональными, приемлемыми

6.2.1. Первоначально два положения должны быть отмечены. В официально утверждённых Рекомендациях:

- однозначным образом указано на то, что НГП подготавливаются никак иначе, как только на основании СПР при том, что подготовленные и утверждённые таким образом НГП становятся основанием для подготовки ГП;

- не указано, что в ГрК РФ не содержится запрета на то, чтобы НГП подготавливались бы на основе проекта ГП, - не указано на то, что ГрК РФ допускает такую возможность. То есть, в Рекомендациях бездоказательно, безосновательно, такая возможность фактически отвергнута, вопреки ГрК РФ.

Сочетание в Рекомендациях указанных положений свидетельствует о следующем.

Рекомендации построены на ненадёжных методических основаниях по очевидным причинам. Во-первых, факт наличия более одного способа подготовки НГП понуждает к тому, чтобы был предъявлен полный перечень таких способов и каждый из них был бы исследован на предмет его максимальных возможностей. Во-вторых, такие способы должны быть сопоставлены друг с другом с целью доказательного предъявления особенностей каждого из них – для выбора наиболее рационального из них. Поскольку эта необходимая с методической точки зрения процедура не предъявлена, то, соответственно, и предлагаемый в Рекомендациях способ не может быть принят «на веру» в качестве наиболее рационального - оптимального. Получается, что должен быть поставлен вопрос о корректности Рекомендаций в методическом отношении.

Рекомендации, без должных аргументов утверждая в качестве единственного способа подготовки НГП тот способ, который основан на использовании СПР, «не замечают», что законодательством не установлена и не может быть установлена императивная обязанность органов власти утверждать СПР к некоторому предельному сроку. Рекомендации «не замечают», что не все муниципалитеты ныне имеют СПР и ещё долго не будут иметь СПР в будущем. Зато такая невнимательность к правовым фактам позволяет Рекомендациям необоснованно претендовать на изобретение и утверждение «единого подхода» для всей России – подхода, которому уже по указанному объективному правовому основанию нет никакой возможности быть единым.

6.2.2. В рамках выполняемого анализа следует выполнить необходимое – то, что осталось не выполненным, или не выполненным должным образом, невыполненным при составлении Рекомендаций. Предъявим для изучения (предстоящего далее) полный перечень гипотетически возможных в рамках ныне действующего законодательства (особо подчеркнём это обстоятельство) способов подготовки НГП:

- **способ первый:** НГП подготавливаются в один этап на основе СПР, подготовленной в соответствующей части до содержательной глубины ГП – подготовленной как «два в одном», как документ-гибрид – «СПР+ГП»;

- **способ второй:** НГП подготавливаются в один этап на основе СПР, а далее на основе утверждённых НГП подготавливается проект ГП. Это тот способ, который предъявлен в Рекомендациях в качестве единственно возможного, то есть, предположительно оптимального способа;

- **способ третий:** НГП подготавливаются в два этапа: а) на первом этапе подготавливаются НГП предварительные - неподлинные-грубые-приблизительные НГП, подготавливаемые на основании СПР и утверждаемые в качестве задания для последующей подготовки уточнённых, подлинных НГП при подготовке ГП; б) на втором этапе подготавливаются уточнённые, подлинные НГП – подготавливаются параллельно с подготовкой проекта ГП и на основании

соответствующей, согласованной части проекта ГП утверждаются подлинные НГП до того, как произойдет утверждение ГП;

- **способ четвертый:** НГП подготавливаются в один этап – параллельно с подготовкой проекта ГП (подготавливаемого либо при наличии СПР, либо при отсутствии СПР), формально НГП утверждаются ранее утверждения ГП (что обусловлено требованиями действующего законодательства) при том, что показатели НГП уже соотнесены с показателями параметрической модели города, закреплёнными в разделе функционального зонирования ГП.

Упреждая результаты предстоящего анализа (для особо нетерпеливых читателей) сразу укажем, что первые три способа (включая способ, предложенный в Рекомендациях) являются либо невозможными с правовой точки зрения, либо нерациональными и даже деструктивными (не обеспечивающими условия для получения рационального, наилучшего результата в отношении подлинных НГП) как с содержательной, так и с формально-процедурной точек зрения.

Приступим к аналитической проверке гипотез относительно того, могут, или не могут перечисленные способы быть приемлемыми – рациональными, или даже оптимальными, наилучшими в сопоставлении друг с другом.

6.2.3. Способ первый: НГП подготавливаются в один этап на основе СПР, подготовленной в соответствующей части до содержательной глубины ГП – подготовленной как «два в одном», как документ-гибрид – «СПР+ГП».

Исходно оправданной следует считать идею о возможности применения первого способа, поскольку он основан на стремлении получить подлинные (не имитационные) НГП – те НГП, показатели которых соотносятся с комплексной моделью будущего дифференцированного распределения различных видов застройки по территории – моделью, которая может быть составлена никак иначе, как только в рамках применения правовых инструментов территориального планирования – в рамках подготовки ГП.

Однако, не подтверждается гипотеза, то есть должна быть отвергнута гипотеза о возможности быть первому способу подготовки НГП приемлемым – рациональным, тем более оптимальным, наилучшим способом в сопоставлении с другими способами, поскольку:

- с правовой точки зрения невозможно существовать документу-гибриду в виде суммы - СПР + ГП;

- указанная невозможность потому существует, что в данном случае: а) объединялся бы документ с низким правовым статусом (СПР) с документом более высокого правового статуса

(ГП) – с документом более высокого уровня ответственности³¹; б) такое гипотетическое объединение неотвратимо приводит к такой правовой ситуации, когда происходит поглощение документом более высокого уровня ответственности (ГП) документа низкого уровня ответственности (СПР), то есть к упразднению последнего в правовом отношении;

- правовая реальность в рассматриваемом случае «неожиданно» являет себя совсем не в виде мысленно изобретённого документа-гибрида (СПР+ГП), но в виде моно-документа – ГП.

Совокупность приведённых положений указывает на то, что первый способ по законам правовой логики неотвратимо как бы «сам собой» обращается в четвёртый способ – в способ, согласно которому подлинные (не имитационные) НГП должны подготавливаться параллельно с подготовкой проекта ГП и не обязательно, что на основании СПР, которой может и не быть совсем, при этом наличие СПР не является обязательным как в юридическом, так и в смысловом отношениях – при подготовке ГП.

6.2.4. Способ второй - способ, который предъявлен в Рекомендациях в качестве единственно возможного, то есть, предположительно оптимального способа: НГП подготавливаются в один этап на основе СПР, а далее на основе утверждённых НГП подготавливается проект ГП

В порядке упреждения того, что предъявлено в виде доказательств в данном пункте, а также в последующих пунктах данного исследования, следует сразу сказать, что не подтверждается гипотеза, то есть должна быть отвергнута гипотеза о возможности быть второму способу подготовки НГП приемлемым – рациональным, тем более оптимальным, быть наилучшим способом в сопоставлении с другими способами, поскольку на то имеются причины объективного характера.

Чтобы понять, может ли быть предложенный Рекомендациями подход быть наилучшим из всех возможных, необходимо принять к сведению и осмыслить взаимосвязь следующих положений.

(1) Наилучшим является тот подход, который обеспечивает условия для создания подлинных (не имитационных) НГП (см. раздел 1 и приложение 6.1).

(2) Подлинные НГП (согласно логике их построения и применения) лишь тогда могут возникнуть, когда обеспечиваются условия для:

а) соотнесённости-согласованности показателей НГП с дифференцированно распределённой по территории планируемой застройки различных видов;

³¹ См. об этом [5, вопрос 2.1.1.1].

б) фиксации для власти ответственности за реализацию НГП - за соблюдение указанной соотнесённости показателей НГП с планируемой морфологией застройки на соответствующих этапах её создания.

(3) Положения 2а и 2б должны быть обеспечены соответствующими правовыми инструментами, а таковыми являются инструменты, применяемые нигде иначе, как при территориальном планировании – в процессе подготовки ГП в части функционального зонирования (параметрического моделирования морфологии застройки) и в части определения этапов реализации ГП).

(4) Согласно предложенному в Рекомендациях подходу подготовленные на основе СПР НГП используются для подготовки ГП и иных документов градостроительного проектирования. Это значит, что:

а) в СПР не инкорпорированы положения ГП и не использованы инструменты ГП (что логично – в рамках данного подхода);

б) СПР в отношении НГП (в условиях неприменения в СПР инструментов ГП – неприменения оправданного в рамках данного подхода) не может быть ничем иным, как только грубым документом, в котором в принципе не может быть представлена в аутентичном виде связь НГП с планируемой морфологией застройки и этапы реализации этой связи вместе с ответственностью власти за реализацию того, что ею же запланировано.

Специфика любого без методических ошибок проведённого логико-правового анализа такова, что им однажды выявленные и явленные в виде доказательств положения в дальнейшем уже не поддаются упразднению – продолжают существовать как положения, которые невозможно игнорировать в логике и, соответственно, в практике. Согласно этой аксиоме на данном этапе анализа возникает понуждение логикой зафиксировать выводы, которые в силу объективности представленных положений уже невозможно изменить в дальнейшем, но можно будет их только подтвердить дополнительными положениями и правовыми фактами.

Выводы таковы:

- во-первых, предложенный в Рекомендациях подход в принципе не может стать наилучшим подходом;

- во-вторых, ГП, обречённые быть подготавливаемыми в соответствии с этим не лучшим подходом, заведомо обречены быть грубо унифицированными – не соответствующими морфологическим особенностям конкретных городов, территорий;

- в-третьих, получается, что не только не может считаться лучшим явленный в Рекомендациях подход, но по объективным основаниям он должен быть признан ошибочным, деструктивным.

6.2.5. Способ третий: НГП подготавливаются в два этапа: а) на первом этапе подготавливаются НГП предварительные - неподлинные-грубые-приблизительные НГП, подготавливаемые на основании СПР и утверждаемые в качестве задания для последующей подготовки уточнённых, подлинных НГП в процессе подготовки ГП; б) на втором этапе по причине незавершённости процесса нормирования должны подготавливаться окончательные, уточнённые, подлинные НГП – подготавливаться параллельно с подготовкой проекта ГП и на основании соответствующей, согласованной части проекта ГП утверждаются подлинные НГП до того, как произойдёт утверждение ГП.

Идея этого способа непременно должна возникнуть как реакция на возникновение понимания неизбежно случившейся неудачи второго способа – как намерение «спасти» Рекомендации, приобщив их к некоторому проявлению рациональности. Посмотрим, есть ли возможность у этого «спасающего намерения» быть реализованным в области разумности-рациональности. Следующие положения являют себя в процессе такого размышления.

(1) Любую гипотетическую ситуацию мы обязаны изучать-оценивать, опираясь на несубъективную логику смыслов.

(2) Логика смыслов каким образом понуждает нас к тому, чтобы понять-оценить гипотезу существования двух видов НГП: НГП предваряющие и НГП итоговые – подлинные?

(3) Логика смыслов определяет, что:

- НГП не может не быть – НГП должны быть;

- НГП не должны быть имитационными, НГП должны быть только подлинными (см. раздел 1, приложение 6.1);

- не могут быть подлинными НГП предваряющие-промежуточные, подлинными могут быть только НГП итоговые, окончательные;

- с правовой точки зрения не могут быть «НГП предваряющих». Если же допустить, что такие предваряющие НГП всё же нужны с содержательной точки зрения (что не является фактом, а всего лишь гипотезой, подлежащей проверке), то они не могут формально называться «НГП», но должны называться иначе. Как? По некоторому размышлению нетрудно будет убедиться, что речь должна идти не о «НГП предваряющих» (которых не может быть с правовой точки зрения), но о «задании на первый этап подготовки оснований для НГП – первый этап, который на втором этапе должен завершиться подготовкой собственно НГП – подлинных НГП» - далее Задание.

(4) Кто и как должен обеспечивать подготовку и утверждение Задания? В этом месте возникает развилка из двух направлений, когда субъектами подготовки и утверждения Задания являются: 1) орган представительной власти (ОПВ); 2) орган исполнительной власти (ОИВ). Проанализируем по отдельности эти два направления на предмет выяснения того, могут ли эти направления стать рациональными, достойными быть воплощёнными в практике управления.

(5) **Направление первое:** субъектом подготовки и утверждения Задания (на подготовку первого этапа работ – работ, лишь только на втором этапе завершаемых предъявлением подлинных НГП) является орган представительной власти (ОПВ). Это направление выполняется на основании СПР (при её наличии) и с учётом Рекомендаций. При попытке реализовать первое гипотетическое направление возникает ситуация, характеризуемая следующими положениями:

- ОПВ не могут избежать необходимости по завершении второго этапа работ утверждать итоговые, подлинные НГП (согласно требованиям ныне действующего законодательства в отношении субъекта утверждения);

- в рамках первого направления ОПВ обречены два раза утверждать документы, относящиеся к НГП: сначала Задание на подготовку в соответствии со СПР первого этапа работ – работ, лишь только на втором этапе завершаемых предъявлением подлинных НГП, соотнесённых с согласованным в определённой части проектом ГП;

- очевидно, что схема «двукратного утверждения как бы НГП и собственно НГП» не может быть признана рациональной как минимум по двум причинам - при такой схеме: 1) должны быть установлены границы правового статуса между «НГП предварительными» и НГП окончательными-подлинными, что и невозможно, и бессмысленно устанавливать (в том числе и по причине наличия более простых и рациональных решений); 2) ОПВ обрекаются на выполнение не свойственной им технической функции (фактическое утверждение Задания на промежуточный этап работы).

Таким образом, объективно существует понуждение к тому, чтобы отказаться от реализации направления первого. Как минимум, в пользу направления второго – в случае, если анализ, представленный в следующем пункте 6, выявит рациональность второго направления.

(6) **Направление второе:** субъектом подготовки и утверждения Задания (на подготовку первого этапа работ – работ, лишь только на втором этапе завершаемых предъявлением подлинных НГП) является орган исполнительной власти (ОИВ). Это направление выполняется на основании СПР (при её наличии) и с учётом Рекомендаций. При попытке реализовать второе гипотетическое направление возникает ситуация, характеризуемая следующими положениями.

Неизбежно возникает развилка из трёх возможных ответвлений. Ответвление первое: при подготовке Задания учёт Рекомендаций выполняется путём обеспечения «соответствия» им. Ответвление второе: при подготовке Задания учёт Рекомендаций выполняется без соблюдения строгого соответствия им. Ответвление третье: при подготовке Задания учёт Рекомендаций намеренно не производится, что не противоречит законодательству. Рассмотрим по отдельности каждое из трёх направлений.

(6.1) Первое ответвление в рамках второго направления: при подготовке Задания учёт Рекомендаций выполняется путём обеспечения «соответствия» им. «Соответствие» Рекомендациям в рассматриваемом случае будет определяться следующими положениями:

- поскольку Рекомендации не предлагают использование правовых инструментов территориального планирования, то есть не предлагают достижения аутентичности показателей НГП морфологии будущей застройки, моделируемой посредством таких инструментов, то Рекомендации обречены предлагать замещение подлинного подхода к подготовке НГП на неподлинный подход «абстрактного-слепого» установления показателей НГП – подходом, который в принципе не может обеспечить условий для создания такой аутентичности и, соответственно, для создания подлинных, но не имитационных НГП;

- выполненное «в соответствии» с такими Рекомендациями Задание обречено транслировать в ГП неадекватные положения, относящиеся к НГП, а через них – к морфологическому устройству городов, территорий.

Получается, что следование первому «ответвлению» сопряжено с появлением высоких рисков деструктивного воздействия на процессы градорегулирования.

(6.2) Второе ответвление в рамках второго направления: при подготовке Задания учёт Рекомендаций выполняется без соблюдения строгого соответствия им. Второе ответвление аналогично первому с той лишь разницей, что «не строгое следование» Рекомендациям может либо усилить их деструктивное воздействие, либо ослабить его. Но в целом опасности деструктивного направления не будут упразднены, поскольку единственным реальным способом избежать таких опасностей является отвержение унифицирующего, омертвляющего «абстрактного-слепого» подхода к градостроительному нормированию и использование подхода, связанного с параметрическим моделированием развития конкретных, не абстрактных территорий – с тем моделированием, которое фактически отвергается Рекомендациями.

(6.3) Третье ответвление в рамках второго направления: при подготовке Задания учёт Рекомендаций намеренно не производится, что не противоречит законодательству. Это ответвление равнозначно отказу от применения Рекомендаций, признанных нерациональными, и переходу к использованию альтернативного подхода к подготовке НГП (см. раздел 3.2).

(7) Проведённый анализ трёх гипотетически возможных способов подготовки НГП показал их нерациональность как с содержательной, так и с формально-юридической точки зрения.

6.2.6. Способ четвёртый: НГП подготавливаются в один этап – параллельно с подготовкой проекта ГП (подготавливаемого либо при наличии СПР, либо при отсутствии СПР), формально НГП утверждаются ранее утверждения ГП (что обусловлено требованиями

действующего законодательства) при том, что показатели НПП уже соотнесены с показателями параметрической модели города, закреплёнными в разделе функционального зонирования проекта ГП.

Детальное изложение четвёртого способа подготовки НПП представлено в таблице 2 раздела 3 основного текста, где этот способ сопоставлен со вторым способом (предъявленным в утверждённых Рекомендациях в качестве единого-единственного) с учётом особенностей подготовки НПП в условиях действующего, а также предлагаемого к изменению федерального законодательства.