

Если недосказано, то и недомыслено, а значит неистинно ...¹

Вопрос о соотношении правил землепользования и застройки (ПЗЗ) и генерального плана (ГП) согласно определению Верховного Суда Российской Федерации

Указанное определение впервые было принято в 2016 году [1]². С тех пор его исходная формулировка с незначительными вариациями была повторена около 140 раз применительно к различным случаям практики. Далее для краткости будем называть эту более или менее стабильную формулировку как «определение ВС»³. Воспринимая это определение в качестве императивного предписания к действию, власти на местах, как правило, считают необходимым приводить правила землепользования и застройки (ПЗЗ) городов в строгое и безусловное соответствие с их генеральными планами (ГП)⁴. На самом деле такая необходимость отсутствует, поскольку утверждение о её наличии противоречит Градостроительному кодексу Российской Федерации (ГрК РФ) как по формально-юридическим основаниям, так и по требованиям рационального устройства правовой системы градорегулирования. Доказательства этого утверждения представлены в данном тексте.

¹ Фраза, обнаруженная в материалах по обсуждению вопросов градорегулирования, размещённых на сайте: <https://urban.hse.ru/discussion>

² См. список источников.

³ Представим определение ВС - исходную формулировку определения, которая имеет лишь незначительные вариации в иных определениях, многократно повторенных. Выделим цифрами в скобках четыре положения этого определения, подробный анализ каждого из которых проведён в приложении к данному тексту.

(1) «Пунктом 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ предусмотрено, что при подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются в том числе с учетом функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных генеральным планом городского округа».

(2) «Таким образом, согласно положениям части 3 статьи 9, частям 9 и 10 статьи 31, пункту 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ должен быть соблюден принцип соответствия правил землепользования и застройки генеральному плану».

(3) «При этом фактическое землепользование не исключает необходимости соблюдения указанного принципа соответствия правил землепользования и застройки генеральному плану городского округа как основополагающему документу территориального планирования, производным от которого является требование о соответствии территориальных зон функциональным зонам, определенным генеральным планом».

(4) «Из системного толкования положений пунктов 2, 5, 6, 7 и 8 статьи 1, части 15 статьи 35 ГрК РФ следует, что установление территориальных зон конкретизирует положения документов территориального планирования в целях определения правового режима использования земельных участков, не изменяя при этом назначение территории, отнесенной к функциональным зонам».

⁴ См., например, информацию на сайте: <https://yugtimes.com/news/70464/>, где, в частности, говорится следующее: «Функциональное зонирование, утвержденное в новом Генеральном плане Краснодара, легло в основу карты градостроительного зонирования Правил землепользования и застройки, поскольку карта ПЗЗ Краснодара должна соответствовать новому Генеральному плану».

Суть проблемы в кратком изложении состоит в том, что дважды создана неопределённость:

- сначала в ГрК РФ соотношение между ПЗЗ и ГП в части подготовки правил было ошибочно обозначено разными словами с несовпадающими смыслами: «с учётом»⁵ и «в соответствии»⁶;

- затем, посредством определения ВС и его тиражирования была предпринята попытка эту неопределённость, равнозначную противоречию, устранить. Однако, эта попытка оказалась неудачной по причине её незавершённости, недосказанности – по причине избрания некорректной методики её выполнения. Указанное противоречие не было устранено, но фактически было легализовано следующим образом: 1) для обозначения соотношения ПЗЗ и ГП из двух словосочетаний было выбрано словосочетание «в соответствии»⁷ - выбрано без обоснования, без предъявления внятных формальных и смысловых причин такого выбора⁸; 2) при этом подготовка ПЗЗ «в соответствии» с ГП была увязана с «конкретизацией» решений ГП в ПЗЗ⁹, что в отношении «конкретизации» справедливо. Однако, логика не даёт нам иного понимания, кроме следующего: позиция о «конкретизации» упраздняет исходно принятую позицию о «соответствии», поскольку такая увязка (соответствия и конкретизации) возвращает нас к вопросу о так и не состоявшемся непротиворечивом выборе слов, а именно, то, что в определении ВС первоначально названо как сделанное «в соответствии», вольно или невольно обращается в то, что фактически сделано не «в соответствии», но именно «с учётом». То есть, посредством фактически состоявшегося внедрения указанного противоречия в само определение ВС опять была воспроизведена неопределённость (то ли «с учётом», то ли «в соответствии»...), если не сказать, что было легализовано исходное терминологическое противоречие, некогда ошибочно введенное в ГрК РФ.

Указанная неопределённость, равнозначная противоречию, должна быть преодолена в понимании и формулировках законодательства, а для этого необходимо выполнить следующее:

- мысленно на время выйти из области, ставшей источником создания неопределённостей-противоречий (выйти из области оказавшихся ненадёжными формулировок, внедрённых сначала в ГрК РФ, а затем – в определение ВС), и попытаться

⁵ Части 3, 11, 12 статьи 9; часть 3 статьи 31; пункт 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ.

⁶ Пункт 1 части 2 статьи 33; части 9 и 10 статьи 31 ГрК РФ.

⁷ См. формулировку положения (2) определения ВС, представленного в сноске 3.

⁸ На самом деле отсутствуют основания для такого выбора, что доказано посредством соответствующего анализа – см. пункты 2.1, 2.2, 2.3 приложения к данному тексту.

⁹ См. положение (4) определения ВС, представленного в сноске 3.

заново провести непредвзятый содержательно-терминологический анализ – восстановить-реконструировать либо не приобретённое, либо утраченное понимание подлинного соотношения ПЗЗ и ГП и найти правильные слова для обозначения этого соотношения;

- далее уже с учётом результатов проведённого содержательно-терминологического анализа выполнить по пунктам детальный анализ определения ВС со стороны формально-юридической, а также со стороны последствий воздействия неопределённостей этого определения ВС на практическую деятельность в области правового градорегулирования.

Первый вид анализа представлен в основной части данного текста, второй – в приложении к нему.

Содержательно-терминологический анализ соотношения ПЗЗ и ГП

Зафиксируем факты и следствия из них:

1) в ГрК РФ и в иных актах, принимаемых на основании его норм, соотношение между различными последовательно принимаемыми друг за другом актами характеризуется следующими положениями, одновременно действующими:

а) используются два словосочетания «с учётом» и «в соответствии»;

б) отсутствуют иные словосочетания;

в) отсутствуют специально сформулированные определения, раскрывающие смысл словосочетаний и различия между словосочетаниями «с учётом» и «в соответствии»;

г) при наличии положений (а), (б) и (в) неизбежно возникает ситуация дихотомии – ситуация противоположения словосочетаний «с учётом» и «в соответствии», ситуация «отвергающего выбора» - выбора по принципу «либо одно, либо другое». В иных же условиях (при наличии того, что определено как отсутствие в положении (в) и при использовании положения (д)) не возникает понуждения к «отвергающему выбору», но возникает более сложное и более отвечающее реальности соотношение между словосочетаниями «с учётом» и «в соответствии» (см. об этом далее);

д) имеется факт, существующий несмотря на отсутствие указанных в пункте (в) специально сформулированных определений, - факт наличия в ГрК РФ косвенных указаний совокупностью соответствующих норм на то, как следует понимать подлинный смысл словосочетаний «с учётом» и «в соответствии» применительно к соотношению ПЗЗ и ГП (более подробно об этом – см. приложение);

е) смысл факта, определённого пунктом (д), раскрывается не столько сугубо формально-юридическими требованиями, сколько требованиями объективно существующей логики рационального устройства системы правового градорегулирования.

Это положение затрудняет работу по интерпретации норм законодательства без понимания и учёта указанной логики;

2) в условиях наличия и учёта всех шести положений, зафиксированных в пункте 1, неизбежным образом являют себя два альтернативных подхода к интерпретации соотношения различных актов, в частности, ПЗЗ и ГП, а именно:

- истинный подход – подход, упраздняющий существующие противоречия и не создающий никаких новых противоречий – ни терминологических, ни содержательных;

- иной, не истинный подход, неистинность которого являет себя возникновением многочисленных неразрешимых противоречий (см. приложение).

Очевидно, что анализ – это способ обнаружения противоречий и недопущения их проникновения в предлагаемые в результате анализа конструкции правовых норм. Поэтому начнём с первой альтернативы истинного подхода – с того, что обеспечивает надёжные условия для разрешения выявленных проблем понимания и интерпретации соотношения ПЗЗ и ГП.

Анализ показывает, что указанная проблема разрешается лишь тогда, когда применяются соответствующие формулировки применительно к трём типологическим случаям-ситуациям.

Первый универсальный вид случаев-ситуаций. Слова «с учётом» применяются в значении общего термина, они означают всего лишь недопущение противоречий между разными актами. Это значит, что слова «с учётом» могут применяться всегда - также и в случаях, характеризующихся более детальными определениями (см. ниже второй и третий вид частных случаев-ситуаций), то есть, во всех без исключения случаях, когда говорится о соотношении различных документов градорегулирования, но говорится в общем плане – без спецификации особенностей применительно к различным случаям. Это значит, что после слов «с учётом» не может быть поставлена точка в отношении смысла, но должна либо подразумеваться отсылка, либо специально должна быть предъявлена отсылка на положения, характеризующие второй случай, или третий случай – отсылка на положения, специфицирующие различные способы действий для того, чтобы всегда соблюдаемый «учёт» был выполнен должным образом.

Второй частный вид случаев-ситуаций. Универсально применяемые слова «с учётом» одновременно означают не только простое недопущение противоречий между разными актами, но также и соблюдение между ними особого нетождественного соответствия – соблюдения в последующем акте рамок для некоего творческого выбора решений – выбора в рамках, заданных предшествующим актом. В указанном смысле можно говорить о том, что последующий акт принимается как «с учётом», так и «в соответствии»

- с учётом предшествующего акта и в нетождественном соответствии с ним. Именно этот вид случаев-ситуаций необходимым образом характеризует подлинное соотношение между ПЗЗ и ГП¹⁰.

Третий частный вид случаев-ситуаций. Универсально применяемые слова «с учётом» означают не только недопущение противоречий между разными актами, но обязательное инкорпорирование (не буквально, но в смысловом отношении) в последующем акте положений предшествующего акта в неизменном виде - при отсутствии права выбора как некоего в данном случае недопустимого творческого отношения к этим положениям. Этот вид соотношения характерен для ПЗЗ и технических регламентов безопасности – тех регламентов, которые не выбираются субъектами подготовки и утверждения ПЗЗ, но должны безусловно соблюдаться везде и всегда¹¹.

Перечисленные случаи-ситуации описывают все без исключения виды возможных соотношений актов градостроительного проектирования¹². Это значит, что при соблюдении указанных терминологических требований отмеченное противоречие становится мнимым в содержательном отношении, оно перестаёт существовать в действительности. Ныне же, когда эти требования не зафиксированы внятным образом в законодательных и иных актах¹³, это противоречие существует, явленное, как минимум, в виде неопределённостей – положений, вызывающих сомнения как для понимания, так и для практических действий.

¹⁰ Здесь критически важно указать на следующее. Для ПЗЗ «выбор в рамках» - это не только (1) выбор из предзаданной посредством ГП области выбора материальных норм (включая выбор предельных параметров разрешённого строительства на земельных участках – выбор, совершаемый с учётом ГП), но также и (2) выбор тех или иных временных рубежей, начиная с наступления которых эти нормы начнут действовать – могут начать действовать не сразу, но позже – в соответствующих случаях, а именно в тех случаях, когда необходимо будет использовать некоторые периоды времени (разной продолжительности) на создание соответствующей инфраструктуры (предусмотренной долгосрочными планами ГП, но ныне отсутствующей) применительно к тем, или иным территориям развития. В таких случаях может возникнуть ошибочное и деструктивное представление о том, что в действительности рационально организованные ПЗЗ, в которых, однако, механистически не воспроизведены «один в один» некоторые положения ГП о долгосрочном планировании, якобы, не соответствуют ГП. Подробнее об этом см. пункт 1.2.3 приложения к данному тексту.

¹¹ Здесь не следует путать то, что относится к особенностям выбора применительно к техническим регламентам безопасности. Во-первых, технические регламенты – это минимальные требования безопасности, поскольку же минимум – это нечто существующее в единственном числе, то и при наличии минимума нет возможности выбора чего-то другого, кроме самого минимума. Во-вторых, возможен выбор способов обеспечения минимальных требований безопасности, в частности, выбор какого-либо свода правил из набора тематических сводов правил, все из которых посвящены разным способам обеспечения одного и того же вида минимальных требований безопасности. Как правило, возможность выбора какого-либо способа (из многих способов) обеспечения минимальных требований безопасности существует в архитектурно-строительном проектировании (например, в отношении требований обеспечения устойчивости объектов разными способами), но не в градостроительном проектировании.

¹² В рамках указанных видов соотношений могут наблюдаться некоторые вариации, например, применительно к соотношению ПЗЗ и документации по планировке территорий (ДПТ), ГП и ДПТ. Эти вариации не являются предметом данного текста, с их особенностями можно познакомиться в публикации [3].

¹³ Тем не менее, нельзя говорить о полном формальном отсутствии этих требований в законодательстве, напротив, они имеются, но предъявлены недостаточно чётко, противоречиво – неопределённо. См. приложение к данному тексту.

В действительности получается, что всегда подготовка ПЗЗ должна выполняться никак иначе, как только одновременно и «с учётом» ГП, и «в соответствии» с ГП. На сегодняшний день ни ГрК РФ, ни определение ВС не специфицируют, но обязательно в будущем должны будут специфицировать следующие вопросы: 1) почему учёт ГП осуществляется, должен осуществляться никак иначе, как только посредством обеспечения рамочного соответствия ПЗЗ ГП; 2) почему ПЗЗ никак не могут и не должны быть тождественными ГП, а благодаря именно рамочному соответствию (или «нетождественному соответствию») ПЗЗ ГП обеспечивается рациональным и необходимым образом учёт положений ГП в градостроительных регламентах ПЗЗ.

Есть основания считать, что результаты представленного анализа вкупе с результатами детального (по пунктам выполненного) анализа определения ВС (см. приложение) дают право сформулировать выводы и представить рекомендации.

Выводы

В условиях действующего законодательства, когда ещё не введены в него корректные формулировки, описывающие три различных типологических вида случаев-ситуаций соотношения актов градорегулирования (прежде всего ПЗЗ и ГП) необходимо признать следующее:

- не противоречат формальным и содержательным требованиям законодательства формулировки, согласно которым ПЗЗ подготавливаются именно «с учётом» ГП¹⁴;

- напротив, противоречат как формальным, так и содержательным требованиям законодательства формулировки, согласно которым ПЗЗ подготавливаются, якобы, не «с учётом», но именно «в соответствии» с ГП¹⁵.

Для предстоящего времени существует в качестве объективной и неотложной задачи необходимость ввести в законодательство правильные слова о соотношении ПЗЗ и ГП. Эта задача ранее создана неточностями формулировок ГрК РФ, ныне они оказались закреплёнными дополнительными неточностями, допущенными в определении ВС. Этот факт не должен оставаться незамеченным, он должен быть признан как ошибка, подлежащая исправлению.

Рекомендации

¹⁴ Доказательство этого положения см. характеристику первого универсального вида случаев-ситуаций, а также приложение.

¹⁵ Доказательство этого положения см. характеристику второго частного вида случаев-ситуаций, а также приложение.

На период, когда будут продолжать действовать в неисправленном виде некоторые нормы ГрК РФ¹⁶ и определение ВС¹⁷, предлагается соблюдать следующие рекомендации субъектам власти, которые обеспечивают подготовку изменений и утверждают изменения в документах градорегулирования:

1) следует не допускать внесения таких изменений в ПЗЗ, которые содержали бы попытки тотального, прямого и механистического отождествления этих правил с ГП, - не допускать, поскольку, во-первых, такое отождествление невозможно ввиду его противоречия смыслу градорегулирования, закреплённым в ключевых нормах законодательства о градостроительных регламентах, которые определяются ПЗЗ и не могут определяться ГП¹⁸, и, во-вторых, как ни странно, такое отождествление противоречит также и самому определению ВС, в котором, несмотря на неточности, фактически признана необходимость подготовки ПЗЗ как с учётом ГП, так и в нетождественном соответствии с ГП¹⁹;

2) следует не допускать того, чтобы создавалась бы такая деструктивная ситуация, когда положения о долгосрочном планировании ГП механистически перелагались бы градостроительными регламентами ПЗЗ на сегодняшнее время, пока ещё «отстающее от будущего», – перелагались бы без учёта нынешнего отсутствия ориентированной на далёкую перспективу инфраструктуры, когда посредством такого формалистического отождествления принципиально различных документов происходило бы не совершенствование отечественных городов, но нечто прямо противоположное – происходила бы их хаотизация посредством создания инфраструктурной разбалансированности застройки²⁰.

¹⁶ Например, пункт 1 части 2 статьи 33, части 9 и 10 статьи 31 ГрК РФ, где указано на «соответствие» ПЗЗ и ГП, что как бы оправдывает деструктивные попытки на местах совершать невозможное отождествление ПЗЗ и ГП.

¹⁷ Фактически легализовавшее ошибочные нормы ГрК РФ, и необоснованно отвергшее иные нормы ГрК РФ.

¹⁸ Пункт 2 статьи 85 Земельного кодекса РФ: «... Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, сооружений». Часть 1 статьи 36 ГрК РФ: «Градостроительным регламентом определяется правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства».

¹⁹ Определение ВС, несмотря на выявленную в нём ошибку в отношении использования слова «соответствие» (см. часть вторую определения ВС, а также пункты 2.1, 2.2, 2.3 приложения к данному тексту), всё же указывает на необходимость соблюдения такого положения, когда ПЗЗ одновременно и «соответствует» ГП, и «конкретизирует» ГП, а такое одновременное сочетание-объединение «соответствия» и «конкретизации» есть ничто иное, как отрицание в принципе самой возможности быть безусловному «соответствию», а также есть фактическое и вполне оправданное отрицание возможности и мнимой необходимости создавать ПЗЗ, которые были бы тотально тождественными ГП.

²⁰ Подробнее об этом - см. пункт 1.2.3 приложения.

Список источников

1. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 22 сентября 2016 года № 73-АПГ16-8 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Республики Бурятия от 19 февраля 2016 года, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующими пункта 1 статьи 10 Правил землепользования и застройки городского округа «город Улан-Удэ» и приложения № 1, утвержденных решением Улан-Удэнского городского Совета депутатов от 10 февраля 2011 года № 402-30 «О внесении изменений в решение Улан-Удэнского городского Совета депутатов от 25 марта 2008 года № 817-82 «О Правилах землепользования и застройки городского округа «город Улан-Удэ»».

Имеется ещё порядка 140 подобных определений, в которых аналогичным образом (так же, как в указанном апелляционном определении) характеризуется соотношение между правилами землепользования и застройки и генеральными планами.

2. Градостроительный кодекс Российской Федерации.

3. Трутнев Э.К. Градорегулирование. Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок. М., Институт экономики города, 2019. — 682 с.: https://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/verstka_kniga_2019_priv.pdf

Приложение. Анализ отдельных положений определения ВС со стороны формально-юридической и содержательной

Напомним, что полностью определение ВС представлено в сноске 3 к данному тексту. Это определение содержит четыре положения. Проанализируем их одно за другим.

1. Анализ первого положения определения ВС, которое сформулировано так: *«Пунктом 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ предусмотрено, что при подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются в том числе с учетом функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных генеральным планом городского округа».*

1.1. Отмеченный в определении ВС пункт 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ²¹ соотносится с иными нормами ГрК РФ в том отношении, что границы территориальных зон ПЗЗ

²¹ Во-первых, следует привести формулировку пункта 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ: *«При подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются с учетом: ... 2) функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных генеральным планом поселения ...».*

Во-вторых, следует указать на ошибочность формулировки этого пункта в ГрК РФ. Дело в том, что использование союза «и» создаёт две сущности, равные и противостоящие друг другу: 1) функциональные зоны и 2) параметры их планируемого развития. В рассматриваемом случае есть только одна сущность –

устанавливаются именно «с учётом» ГП, но не «в соответствии» с ГП. Наряду с этими нормами имеются в ГрК РФ нормы, где говорится противоположное – то, что ПЗЗ подготавливаются «в соответствии» с ГП, но не «с учётом» ГП. Ещё не приступая к анализу содержания этого противопоставления, следует отметить, что само его наличие придаёт словосочетанию «в соответствии» смысл именно тождественного соответствия в противоположение словосочетанию «с учётом», при котором тождественность исключается.

Сначала рассмотрим нормы, где используется словосочетание «с учётом» (это части 3, 11, 12, статьи 9, часть 3 статьи 31 ГрК РФ), а затем – нормы, где используется словосочетание «в соответствии» (это пункт 1 части 2 статьи 33, части 9 и 10 статьи 31 ГрК РФ).

1.2. Анализ норм ГрК РФ, где используется словосочетание «с учётом» для определения соотношения между ПЗЗ и ГП (части 3, 12, 11 статьи 9, часть 3 статьи 31 ГрК РФ).

1.2.1. Начнём с части 3 статьи 9 ГрК РФ, которая гласит: *«Документы территориального планирования являются обязательными для ... органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений»*. Эта норма не может означать ничего иного, как только следующее:

1) ГП является необходимым, но недостаточным актом, поскольку если бы было иначе, то не потребовалось бы после принятия ГП принимать ещё какие-то дополнительные решения;

2) после ГП принимаемые решения (в виде последующих актов, включая ПЗЗ) не могут быть идентичными ГП, иначе бы не потребовалось принимать последующие решения – было бы достаточно ГП.

Иными словами, часть 3 статьи 9 ГрК РФ не допускает такой трактовки, чтобы ПЗЗ были бы идентичными-тождественными ГП – не допускает, чтобы ПЗЗ подготавливались бы «в соответствии» с ГП (в тождественном соответствии с ГП), но **требует, чтобы ПЗЗ подготавливались бы именно «с учётом» ГП, но в нетождественном соответствии с ним** – так, как это определено для второго частного вида случаев-ситуаций соотношения документов градорегулирования (см. основную часть данного текста).

«функциональные зоны» (1), характеризующиеся своими компонентами, а именно: границами (1.1) и параметрами планируемого развития (1.2). Это значит, что при подготовке ПЗЗ границы территориальных зон устанавливаются с учётом функциональных зон (и точка!), поскольку учёт функциональных зон неизбежным образом подразумевает одновременный учёт (1.1) границ функциональных зон и учёт (1.2) параметров функциональных зон, но не выполнение отдельно учёта функциональных зон (1) и отдельно их параметров (1.2).

1.2.2. Теперь проанализируем часть 12 статьи 9 ГрК РФ, которая гласит: *«Утверждение в документах территориального планирования границ функциональных зон не влечет за собой изменение правового режима земель, находящихся в границах указанных зон»*. Эта норма означает следующее:

1) правовой режим использования земельных участков определяется ничем иным, как только градостроительными регламентами в составе ПЗЗ²²;

2) факт утверждения функциональных зон при утверждении ГП:

2а) не означает, что автоматически меняется правовой режим использования земельных участков;

2б) при этом пункт (2а) не означает, что границы функциональных зон ГП в обязательном порядке должны стать границами территориальных зон ПЗЗ, последние не должны в обязательном порядке соответствовать границам функциональных зон ГП;

2в) в соответствии с частью 3 статьи 9 ГрК РФ обязательность учёта ГП при подготовке ПЗЗ должна реализовываться с учётом положения (2б), то есть, внесение изменений в ПЗЗ после принятия ГП (как обязательное действие по принятию последующего решения в виде ПЗЗ) не обязано выполняться так, чтобы границы функциональных зон ГП и границы ПЗЗ совпадали: эти границы могут не совпадать.

Подтверждение пункта (2в) как неизбежного следствия из части 12 статьи 9 ГрК РФ содержится в части 6.1 статьи 30 ГрК РФ, где говорится о необходимости точного, посредством координат установления именно границ территориальных зон ПЗЗ при том, что такая необходимость не предусмотрена для границ функциональных зон ГП (что справедливо), то есть, в указанном отношении отсутствует необходимость подготавливать ПЗЗ «в соответствии» с ГП, но имеется необходимость подготавливать ПЗЗ именно «с учётом» ГП.

Следует отметить также наличие общего правила: при рассмотрении соотношения различных актов, если обнаруживается, что один акт в какой-то его части не может, не должен соответствовать-отождествляться с другим актом, то и в целом этот акт не может соответствовать другому акту, отождествляться с ним. Действие этого универсального правила распространяется и на соотношение ПЗЗ и ГП, то есть, уже по результатам начальной части проводимого анализа следует принять как неопровержимо доказанное следующее утверждение: **ПЗЗ должны подготавливаться «с учётом» ГП, но никоим образом не «в соответствии» с ГП - не в том соответствии, которое понимается как тождественность ПЗЗ ГП, поскольку такое соответствие и невозможно, и**

²² См. пункт 2 статьи 85 Земельного кодекса РФ, а также часть 1 статьи 36 ГрК РФ.

неправомерно – противоречит совокупному смыслу части 12 статьи 9 ГрК РФ и части 6.1 статьи 30 ГрК РФ.

1.2.3. Теперь рассмотрим часть 11 статьи 9 ГрК РФ, где говорится: *«Генеральные планы поселений, генеральные планы городских округов утверждаются на срок не менее чем двадцать лет»*²³. Эта норма подтверждает зафиксированные в предшествующем пункте 1.2.2 положения 2б и 2в, явленные как неизбежные логические следствия части 12 статьи 9 ГрК РФ, - подтверждает вкупе с иными нормами законодательства следующими положениями:

1) ГП фиксирует то планируемое состояние развития территорий, которое с некоторой вероятностью наступит не сейчас, но по прошествии не короткого времени – некогда в относительно далёком будущем. Причём такая фиксация, посредством функционального зонирования осуществляемая, не является юридически значимой для всех лиц, но только значимой для органов местной власти в том смысле, что эти органы, утвердив ГП, принимают на себя обязательства по прошествии некоторого времени (но «не сейчас, не немедленно») обеспечить реализацию соответствующих положений утверждённого ГП – обеспечить, в том числе (то есть, не только) посредством принятия ПЗЗ;

2) ПЗЗ в отличие от ГП определяют посредством градостроительных регламентов правовой режим использования земельных участков, который начинает действовать не с какого-то отдалённого временного рубежа (как это может происходить с положениями ГП), а сразу с момента утверждения ПЗЗ. Очевидно, что **уже в этом отношении ПЗЗ не может соответствовать тождественным образом ГП;**

3) в силу правовой логики и требований рационального градорегулирования какими должны быть способы учёта положений ГП в ПЗЗ без того, чтобы ПЗЗ, не будучи соответствующими ГП тождественным образом, не противоречили бы той картине, которая «нарисована» ГП не столько для сегодняшнего времени, сколько для будущего, при том, что с утверждением ПЗЗ немедленно вступает в силу юридически значимый для всех субъектов правовой режим использования земельных участков, градостроительными регламентами представленный? Все различные случаи соотношения ПЗЗ и ГП могут быть приписаны к одному из двух подходов – в зависимости от конкретных ситуаций в части решений о времени начала выполнения запланированных преобразований: а) первый подход – «обеспечение преобразований немедленно»; б) второй подход - «обеспечение

²³ Здесь мы не будем анализировать вопрос о формальной и содержательной правомерности этой сомнительной нормы – сомнительной в части указания конкретной продолжительности некоторого периода, но правомерной в части утверждения того, что ГП – это документы именно долгосрочного планирования.

отложенных во времени преобразований». Кратко охарактеризуем эти подходы:

а) «обеспечение преобразований немедленно». Этот подход пригоден для тех немногих случаев, когда запланированные в ГП параметры преобразования территории соответствуют возможностям уже существующей, или на ближайшее время запланированной ГП к созданию инфраструктуры (социальной, транспортной, инженерной). В этих случаях соотношение между ПЗЗ и ГП могут быть достаточно близкими, но не идентичными – в силу различного правового статуса этих актов, то есть, это соотношение никак не может быть тождественным. Поэтому необходимо говорить о том, что **ПЗЗ подготавливаются с учётом ГП при нетождественном соответствии с ним**²⁴;

б) «обеспечение отложенных во времени преобразований». Этот подход пригоден для тех более распространённых видов случаев, когда запланированные в ГП параметры преобразования территорий не соответствуют возможностям ныне существующей и на ближайшее время ГП ещё не запланированной к созданию инфраструктуры (социальной, транспортной, инженерной), но запланированной на некоторую перспективу. В этом случае:

- использование первого подхода по «обеспечению преобразований немедленно» является недопустимым по причине его деструктивности - создания условий для инфраструктурной разбалансированности застройки (такой застройки, которая на долгие годы остаётся не обеспеченной местами в детских садах, школах, поликлиниках и проч.);

- должны применяться правовые механизмы реализации «отложенных во времени преобразований», например: (I) принятие соответствующих изменений в ПЗЗ не сразу после утверждения ГП, но по прошествии времени – тогда, когда будут созданы условия для инфраструктурного обеспечения будущей застройки согласно отложенным во времени решениям самого ГП (а условия для принятия таких изменений ПЗЗ должно оговариваться в решении об утверждении ГП в виде указания на один из методов реализации ГП); (II) использование такого правового инструмента, который называется «условно разрешённое использование» - такое использование земельных участков, возможность которых возникает только после создания определённых условий инфраструктурного характера²⁵.

²⁴ См. в основном тексте характеристики второго частного случая-ситуации соотношения документов градорегулирования.

²⁵ См. об этом [3, вопрос 1.2.4].

Получается, что и в указанных случаях нет иной возможности, как только говорить о том, что **ПЗЗ** **подготавливаются с учётом ГП при нетождественном соответствии с ним**²⁶.

1.2.4. Рассмотрим часть 3 статьи 31 ГрК РФ: *«Подготовка проекта правил землепользования и застройки осуществляется с **учетом** положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования, с **учетом** требований технических регламентов, сведений Единого государственного реестра недвижимости ...».*

Во-первых, следует напомнить, что в ситуации, когда законодательный акт оперирует словосочетаниями «с учётом» и «в соответствии» без спецификации первого и второго, не возникает никакой иной возможности, как только приписывать сопоставляемым документам характеристики непротиворечивости и нетождественности – в первом случае, и характеристику тождественности – во втором случае. В указанных условиях непредъявленности в законодательстве спецификации различных словесных обозначений соотношения одних и тех же актов отсутствует возможность опровергнуть справедливость характеристик, применяемых для первого случая, но такая возможность является очевидной для второго случая.

Во-вторых, в приведённой норме прямым образом указано на то, что ПЗЗ подготавливается именно **«с учётом»** ГП. В существующих условиях (а) непредъявленности в законодательстве спецификации различных словесных обозначений соотношения одних и тех же актов и (б) наличия части 3 статьи 31 ГрК РФ **нет никакой формальной возможности для утверждения того, что ПЗЗ подготавливается «в соответствии» с ГП.**

Следует заметить, что в части 3 статьи 31 ГрК РФ применяется слово «учёт» применительно к разным видам соотношения документов градорегулирования. Это было бы правомерным лишь в случае наличия соответствующей спецификации относительно того, как этот учёт обеспечивается в разных случаях²⁷. Поскольку такая спецификация в законодательстве не предъявлена, то в указанном отношении следует говорить о противоречии в ГрК РФ, а именно: неправомерно утверждать, что ПЗЗ подготавливаются лишь «с учётом» технических регламентов – актов, определяющих требования безопасности.

²⁶ См. в основном тексте характеристики второго частного случая-ситуации соотношения документов градорегулирования.

²⁷ См. в основном тексте определения второго и третьего частных случаев-ситуаций соотношения документов градорегулирования.

1.2.5. **Выводы** по результатам анализа норм ГрК РФ, где соотношение между ПЗЗ и ГП определяется словом «с учётом» (части 3, 12, 11 статьи 9, часть 3 статьи 31 ГрК РФ):

- результаты анализа указанных норм следует рассматривать как самодостаточные в том смысле, что их невозможно опровергнуть, в том числе посредством выполнения дополнительного анализа - привлечения к анализу дополнительных норм ГрК РФ²⁸;

- в условиях применения в законодательстве различных словосочетаний для обозначения соотношения одних и тех же видов актов (ПЗЗ и ГП) при одновременном отсутствии спецификации значений этих словосочетаний отсутствует какая-либо иная возможность, как принять следующее в качестве доказанного положения: **подготовка ПЗЗ осуществляется именно «с учётом» ГП, но не «в соответствии» с ГП.**

При наличии спецификации значений словосочетаний «с учётом» и «в соответствии» - наличии, которое необходимо будет обеспечить в законодательстве, подлинное соотношение между ПЗЗ и ГП будет характеризоваться словами: **«с учётом при нетождественном соответствии»**²⁹.

1.3. Анализ норм ГрК РФ, где используется словосочетание «**в соответствии**» для определения соотношения между ПЗЗ и ГП (части 9 и 10 статьи 31, пункт 1 части 2 статьи 33 ГрК РФ).

1.3.1. Для начала данной части анализа необходимо представить следующие вводные положения.

Во-первых, корректно анализировать указанные нормы можно только, приняв во внимание следующее:

- то, что в ситуации наличия в законодательстве разных словосочетаний для обозначения соотношения ПЗЗ и ГП и отсутствия спецификации значений этих словосочетаний неизбежно возникает и ныне существует дихотомия альтернатив – необходимость выбора либо одного, либо другого словосочетания, причём такого выбора, который: а) не создаёт ни формального, ни содержательного противоречия в отношении системы градорегулирования; б) в указанных условиях заведомо обречён не быть оптимальным, поскольку оптимальность связана со спецификацией значений применяемых словосочетаний, а такая спецификация ныне отсутствует, иными словами указанный выбор является выбором меньшего из «двух зол неопределённости».

²⁸ Этот вывод объективным образом упреждает выводы пункта 1.3, где рассматриваются дополнительные нормы ГрК РФ - где формально отмечено нечто противоположное.

²⁹ См. в основном тексте определение второго частного случая-ситуации соотношения документов градорегулирования.

Во-вторых, по причине наличия дихотомии альтернатив было бы некорректно с методической точки зрения на данном этапе анализа сопоставлять нормы со словами «в соответствии» с нормами, где имеются слова «с учётом». То есть, на время надо отрешиться от результатов анализа, изложенного в пункте 1.2, и принять исходную «точку отсчёта». Таковой является, в частности, общая норма части 3 статьи 9 ГрК РФ. В качестве исходной «точки отсчёта» могут быть приняты также и иные нормы, не содержащие указанных словосочетаний – «с учётом», либо «в соответствии».

1.3.2. Части 9 и 10 статьи 31 ГрК РФ говорят о необходимости ПЗЗ **соответствовать** ГП³⁰. К этим нормам следует прибавить норму, которая не упомянута в определении ВС, это часть 2 статьи 33 ГрК РФ³¹

Если сопоставить указанные «нормы о соответствии» с частью 3 статьи 9 ГрК РФ, на которую также ссылаются определения ВС («*Документы территориального планирования являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений...*»), то обнаружится следующее:

- ГП (как один из видов документов территориального планирования) содержит некоторые решения, для реализации которых необходимо принимать иные решения;
- иные решения принимаются не посредством принятия ГП, но иных актов, включая ПЗЗ;
- факт наличия иных актов, помимо ГП (например, ПЗЗ), указывает на невозможность разным актам быть в тождественном соответствии друг другу. «Соответствие», отмеченное в рассматриваемых нормах ГрК РФ, в ситуации одновременного наличия дихотомии альтернатив («с учётом», либо «в соответствии») и отсутствия спецификации различия между этими двумя словосочетаниями неизбежным образом обращается именно в тождественное соответствие – в то, что в принципе невозможно, то есть, **в принципе невозможно ПЗЗ подготавливаться «в соответствии» с ГП.**

³⁰ Часть 9 статьи 31 ГрК РФ: «*Орган местного самоуправления осуществляет проверку проекта правил землепользования и застройки, представленного комиссией, на соответствие требованиям технических регламентов, генеральному плану поселения, генеральному плану городского округа ...*» .

Часть 10 статьи 31 ГрК РФ: «*По результатам указанной в части 9 настоящей статьи проверки орган местного самоуправления направляет проект правил землепользования и застройки главе муниципального образования или в случае обнаружения его несоответствия требованиям и документам, указанным в части 9 настоящей статьи, в комиссию на доработку.*»

³¹ Часть 2 статьи 33 ГрК РФ: «*Основаниями для рассмотрения главой местной администрации вопроса о внесении изменений в правила землепользования и застройки являются: 1) несоответствие правил землепользования и застройки генеральному плану поселения, генеральному плану городского округа, схеме территориального планирования муниципального района, возникшее в результате внесения в такие генеральные планы или схему территориального планирования муниципального района изменений.*»

1.3.3. Здесь обнаруживается парадокс, который неизбежно должен был состояться после определения соотношения между ПЗЗ и ГП как «соответствие». Дело в том, что сами определения ВС косвенным образом подтверждают представленный выше вывод – подтверждают, когда впоследствии отмечается (см. часть 4 определения ВС), что ПЗЗ конкретизируют решения ГП. При этом остаётся как бы незамеченным, что выполнение такой конкретизации упраздняет возможность ПЗЗ соответствовать ГП, быть ему тождественным, но фактически утверждают то, что подготовка ПЗЗ выполняется в нетождественном соответствии с ГП, то есть именно с учётом ГП³².

1.4. Результаты анализа первой части определения ВС³³ однозначным образом свидетельствуют о том, что **при нынешнем качестве формулировок законодательства следует определять соотношение между ПЗЗ и ГП в части подготовки правил не словосочетанием «в соответствии», но словосочетанием «с учётом».**

2. Анализ второго положения определения ВС, которое имеет такую формулировку: *«Таким образом, согласно положениям части 3 статьи 9³⁴, частям 9 и 10 статьи 31³⁵, пункту 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ³⁶ должен быть соблюден принцип соответствия правил землепользования и застройки генеральному плану».*

2.1. Очевидным является то, что нормы, приводимые в качестве основания для провозглашения «принципа соответствия», на самом деле такими основаниями не являются и не могут быть ими, поскольку:

- в одну группу объединены нормы с противоположным смыслом: нормы, прямо, или косвенно утверждающие, что ПЗЗ подготавливаются «с учётом» ГП (часть 3 статьи 9 и пункт 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ), и нормы, утверждающие противоположное – то, что ПЗЗ подготавливаются «в соответствии» с ГП (части 9 и 10 статьи 31 ГрК РФ);

³² Следует также заметить, что здесь мы имеем дело с косвенным подтверждением характеристик второго частного вида соотношений между актами градорегулирования (см. основной текст).

³³ *«Пунктом 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ предусмотрено, что при подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются в том числе с учётом функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных генеральным планом городского округа».*

³⁴ Часть 3 статьи 9 ГрК РФ: *«Документы территориального планирования являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений...».*

³⁵ Часть 9 статьи 31 ГрК РФ: *«Орган местного самоуправления осуществляет проверку проекта правил землепользования и застройки, представленного комиссией, на соответствие требованиям технических регламентов, генеральному плану поселения, генеральному плану городского округа ...» .*

Часть 10 статьи 31 ГрК РФ: *«По результатам указанной в части 9 настоящей статьи проверки орган местного самоуправления направляет проект правил землепользования и застройки главе муниципального образования или в случае обнаружения его несоответствия требованиям и документам, указанным в части 9 настоящей статьи, в комиссию на доработку.»*

³⁶ Пункт 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ: *«При подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются с учетом: ... 2) функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных генеральным планом ...».*

- доказано, что нормы, прямо, или косвенно утверждающие, что ПЗЗ подготавливаются «с учётом» ГП, при нынешнем качестве формулировок законодательства, относящихся к обсуждаемому вопросу, не противоречат ГрК РФ, а соответствуют его смыслу и букве (доказательства - см. раздел 1 данного приложения);

- доказано, что нормы, прямо утверждающие, что ПЗЗ подготавливаются «в соответствии» с ГП, при нынешнем качестве формулировок законодательства, относящихся к обсуждаемому вопросу, противоречат ГрК РФ, не соответствуют его смыслу и букве (доказательства - см. раздел 1 данного приложения).

2.2. Помимо того, что не предъявлены основания, точнее, предъявлены мнимые основания для провозглашения «принципа соответствия», содержание этого принципа осталось нераскрытым. Если же предположить, что «принцип соответствия» всё-таки является правильным, то эта правильность через некоторое время упраздняется самим определением ВС, его четвёртой частью, поскольку: то, что первоначально было заявлено соответствующим чему-то, в последующем это что-то изменяет путём его конкретизации – фактически тем самым упраздняет первоначально заявленное соответствие, переводит ситуацию мнимого «соответствия» в реальную ситуацию, характеризуемую словами «с учётом».

Таким образом, непредвзятый анализ обнаруживает **внутреннее противоречие в определении ВС** в указанном отношении.

2.3. Подводя итог анализа четвёртой части определения ВС, необходимо заключить, что **нет ни формальных, ни содержательных оснований для провозглашения «принципа соответствия»** при том, что он противоречит положениям четвёртой части того же определения.

3. Анализ третьего положения определения ВС, которое сформулировано следующим образом: *«При этом фактическое землепользование не исключает необходимости соблюдения указанного принципа соответствия правил землепользования и застройки генеральному плану городского округа как основополагающему документу территориального планирования, производным от которого является **требование о соответствии территориальных зон функциональным зонам, определенным генеральным планом**».*

3.1. Фактическое землепользование, то есть, ныне осуществляемое землепользование не обязательно должно транслироваться в будущее – не обязательно должно закрепляться в ГП и далее – в ПЗЗ. В любом случае фактическое, ныне осуществляемое землепользование не упраздняется с принятием ПЗЗ поскольку оно в зависимости от конкретной ситуации

может быть: а) включено в описание градостроительных регламентов; б) не включено в описание градостроительных регламентов. В последнем случае возникает ситуация «несоответствующего ПЗЗ использования», описанная нормами Земельного кодекса РФ (пункт 4 статьи 85) и ГрК РФ (часть 8 статьи 36). Спрашивается: указанное фактическое землепользование в виде «несоответствующего ПЗЗ использования» исключает, или не исключает необходимость соблюдения принципа соответствия? Представляется, что ответ на этот закономерный вопрос должен быть ограничен указанием на доказанный факт мнимости «принципа соответствия» (см. пункты 2.1, 2.2, 2.3).

3.2. Утверждение о наличии требования «о соответствии территориальных зон функциональным зонам, определенным генеральным планом» не соответствует действительности – такого требования нет в ГрК РФ и не может быть. Более того, неопровержимо доказано иное – то, что территориальные зоны ПЗЗ не обязаны быть тождественными-идентичными функциональным зонам ГП (доказательства – см. пункт 1.2.2 данного приложения).

3.3. Таким образом, **третье положение определения ВС противоречит основополагающим нормам ГрК РФ.**

4. Анализ четвертого положения определения ВС, предъявленного в следующей формулировке: *«Из системного толкования положений пунктов 2³⁷, 5³⁸, 6³⁹, 7⁴⁰ и 8⁴¹ статьи 1, части 15 статьи 35⁴² ГрК РФ следует, что установление территориальных зон конкретизирует положения документов территориального планирования в целях определения правового режима использования земельных участков, не изменяя при этом назначение территории, отнесенной к функциональным зонам».*

³⁷ Часть 2 статьи 1 ГрК РФ: «территориальное планирование - планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения».

³⁸ Часть 5 статьи 1 ГрК РФ: «функциональные зоны - зоны, для которых документами территориального планирования определены границы и функциональное назначение».

³⁹ Часть 6 статьи 1 ГрК РФ: «градостроительное зонирование - зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов».

⁴⁰ Часть 7 статьи 1 ГрК РФ: «территориальные зоны - зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты».

⁴¹ Часть 8 статьи 1 ГрК РФ: «правила землепользования и застройки - документ градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений».

⁴² Часть 15 статьи 35 ГрК РФ: «Помимо предусмотренных настоящей статьей, органом местного самоуправления могут устанавливаться иные виды территориальных зон, выделяемые с учетом функциональных зон и особенностей использования земельных участков и объектов капитального строительства».

4.1. Следует согласиться с тем, что указанные нормы в их совокупности могут трактоваться как указание на то, что *«установление территориальных зон конкретизирует положения документов территориального планирования»*.

4.2. Ситуация, при которой в последующем акте происходит конкретизация предшествующего акта, но без противоречия с ним - в рамках его решений (*«не изменяя при этом назначение территории, отнесенной к функциональным зонам»*), не может быть названа так, что последующий акт (ПЗЗ) подготавливается «в соответствии» с предшествующим актом (ГП), но должна быть названа так, что последующий акт (ПЗЗ) подготавливается «с учётом» предшествующего акта (ГП).

Если бы было иначе (наличие «соответствия-тождества» между ПЗЗ и ГП), то не было бы необходимости в ПЗЗ, а такая необходимость не может быть упразднена, поскольку есть необходимость в установлении (посредством градостроительных регламентов) правового режима использования земельных участков – режима, который посредством ГП не устанавливается и не может быть установлен.

5. Сводный вывод из анализа четырех положений определения ВС

5.1. В определении ВС имеется произвольный, необоснованный выбор словосочетания «в соответствии», якобы, характеризующего процесс подготовки ПЗЗ после принятия ГП (доказательства – см. пункты 1.2.1 – 1.2.5, 1.3.1 – 1.3.3, 1.4 данного приложения), а также декларируется безосновательно и ошибочно «принцип соответствия» ПЗЗ ГП (доказательства – см. пункты 2.1, 2.2, 2.3 данного приложения).

5.2. В определении ВС допущено внутреннее противоречие: (1) утверждение о соответствии ПЗЗ ГП сочетается с (2) утверждением о том, что ПЗЗ конкретизирует решения ГП, а это означает, что утверждение (2) элиминирует утверждение (1) – превращает ситуацию, называемую «соответствием», в ситуацию, которую надлежит называть «с учётом» (доказательства – см. пункты 4.1, 4.2 данного приложения).

5.3. Каждый из приведённых выше выводов и их совокупность указывают на наличие объективной необходимости внести в определение ВС соответствующие изменения.