

Вопросы о законодательных новеллах в отношении порядка градостроительного проектирования

Содержание и качество законодательства характеризуют максимальные возможности применения его норм – то предельно допустимое, что можно делать в рамках его предписаний, непротиворечивость которых подразумевается по умолчанию.

Благодаря новеллам, содержащимся в статье 7 № 58-ФЗ¹, на протяжении периода времени, ограниченного текущим 2022 годом, даётся возможность застройщикам при поддержке региональной и местной администраций, или по их прямой инициативе в экстренном порядке обеспечивать обновлённые законодательные основания для выполнения ранее не предусмотренных проектов строительства посредством подготовки проектов планировки территорий (ППТ), которые хотя и противоречат поначалу ныне действующим правилам землепользования и застройки (ПЗЗ) и генеральному плану (ГП), но с некоторого момента перестают им противоречить, поскольку утверждение таких экстренно подготовленных ППТ должно происходить как бы одновременно с принудительным внесением изменений в ПЗЗ и ГП – посредством специальных изменений, которые делают легитимным существование таких прежде не предусмотренных ППТ при том, что проведение общественных обсуждений (ОО) или публичных слушаний (ПС) происходит одновременно применительно ко всем трём указанным документам градорегулирования, или при том, что проведение ОО или ПС может вовсе не потребоваться².

Чтобы приобрести неискажённое понимание причин введения и последствий применения статьи 7 № 58-ФЗ потребуется ответить на два вопроса: 1) для создания каких

¹ Один из последних Федеральных законов от 14.03.2022 N 58-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

² См. пункты 1, 2, 3 статьи 7 № 58-ФЗ. Фрагменты статьи 7 № 58-ФЗ:

«В 2022 году при осуществлении градостроительной деятельности устанавливаются следующие особенности:

1) срок согласования проекта генерального плана <... > не может превышать один месяц <... >;

2) срок проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов <... > не может превышать один месяц. При этом нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации наряду со случаями, предусмотренными законодательством о градостроительной деятельности, могут быть установлены случаи утверждения указанных проектов, внесения изменений в указанные проекты без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний;

3) подготовка проектов изменений в генеральный план поселения, генеральный план городского округа, изменений в правила землепользования и застройки может осуществляться одновременно с разработкой документации по планировке территории. В этом случае проведение общественных обсуждений или публичных слушаний по всем таким проектам осуществляется одновременно <... >».

объектов устанавливаются новые, ранее отсутствовавшие на региональном, местном уровне правовые основания; 2) как соотносятся друг с другом чрезвычайный порядок действий в течение 2022 года согласно № 58-ФЗ и не чрезвычайный, системный, как бы вневременной порядок действий согласно Градостроительному кодексу РФ (ГрК РФ) во все иные периоды времени.

Первый вопрос: для создания каких объектов в 2022 году устанавливаются новые, ранее отсутствовавшие правовые основания?

Путём несложного анализа можно обнаружить, что речь идёт о двух основных видах объектов. Во-первых, это нелинейные-точечные-площадочные объекты, намерения срочно создавать которые неизбежно будут возникать у потенциальных, особо заинтересованных застройщиков по причине провокационно создаваемой № 58-ФЗ возможности быстрого обращения ранее незаконного в ныне законное согласно порядку, максимально упрощённому. Очевидно, это будут, например, намерения, связанные с возможностью получения дополнительной прибыли застройщиками посредством получения в чрезвычайном-экстренном порядке права строить здания повышенной этажности, а также права строить там, где ранее строить не дозволялось, в частности: права строить, например, не 5-этажную застройку, определённую действующими ПЗЗ, но 10-20-30-этажную застройку, а также строить, например, на территориях, намеренно лишаемых прежнего статуса озеленённых территорий общего пользования, - делать то, запрет на создание чего (установленный до наступления 2022 года) теперь будет без большого труда упраздниться посредством экстренной подготовки новых ППТ и внесением в упрощённом и срочном порядке изменений в действующие ПЗЗ и ГП.

Во-вторых, это будут линейные объекты магистральной транспортной и инженерной инфраструктуры, создание которых связано с возможностью принудительного изъятия для государственных и муниципальных нужд принадлежащей частным лицам недвижимости. Для этой группы объектов должны быть осмыслены два возможных варианта обеспечения новых правовых оснований создания – номинальный-мнимый вариант и реальный вариант.

Номинальный-мнимый вариант. Рассмотрение этого варианта позволяет уяснить обсуждаемые вопросы со стороны содержательных и правовых аксиом подлинного, рационального-системного планирования развития города. ГП как базовый документ планирования определяет развитие инфраструктурных объектов не на один год и не на 2-3 года и даже не на 5 лет, а на 10, 15 и большее количество лет. Это означает, как минимум, следующее:

- в общем случае ГП, подготовленный в соответствии с базовыми положениями ГрК РФ, должен содержать всё заблаговременно продуманное, необходимое и достаточное в части правовых оснований для создания ключевых объектов инфраструктуры;

- если же допустить, что в ГП «забыли» включить некоторые объекты, то ситуация будет определяться следующими положениями. Во-первых, «забытое» будет относиться не к сиюминутной потребности, но к потребности, более или менее далеко в будущем отстоящей от текущего 2022 года (по простой причине: то, что настоятельно необходимо именно сейчас и немедленно, почти невозможно забыть – невозможно не предусмотреть в документах планирования). Во-вторых, в силу первого положения рациональный подход к исправлению ситуации путём включения в ГП «забытого» не требует провоцирование суеты – отрицает экстраординарные-чрезвычайные-хаотичные действия, предлагаемые № 58-ФЗ, но требует ответственных, системных действий, совершаемых всегда согласно базовым положениям ГрК РФ – всегда, даже и в 2022 году.

Реальный вариант. Это тот вариант, существование которого предположительно можно было бы «оправдать» издержками реальной ситуации – ранее допущенными ошибками по отношению к системному управлению развития города. В силу указанных выше объективно существующих положений, относящихся к номинальному-мнимому варианту, следует утверждать, что для реального варианта отсутствует иная область возможного существования, как только та, которая должна быть названа областью нерационального - областью, определяемой возможной для практики ситуацией, когда:

- в течение ряда лет имел место процесс небрежения законодательством – процесс создания некоторых объектов инфраструктуры, иных объектов в противоречие конкретным положениям действующего ГП и, соответственно, в противоречие действующему ГрК РФ³;

- в определённый момент (например, в начале 2022 года) возникает возможность быстро реализовать «двойную потребность»: 1) потребность узаконить «задним числом» то, что в противоречие законодательству совершалось в предшествующие годы; 2) потребность «про запас» предвосхитить будущее – быстро узаконить максимальное количество спешно подготовленных точечных-площадочных решений, механистически включив их в ГП и отразив в ПЗЗ, тем самым как бы «облагородить» несистемные решения, придав им формальную, но мнимую значимость концептуальных-стратегических решений, принятых в

³ В частности, речь идёт о противоречии части 6 статьи 45 ГрК РФ, согласно которой запрещено подготавливать ППТ применительно к тем объектам, необходимость создания которых не зафиксирована соответствующими положениями в ГП: **«Не допускается осуществлять подготовку документации по планировке территории ... предусматривающей размещение ... объектов местного значения ... городского округа в областях, указанных в пункте 1 части 5 статьи 23 настоящего Кодекса, если размещение таких объектов не предусмотрено ... документами территориального планирования ... городских округов в областях, указанных в пункте 1 части 5 статьи 23 настоящего Кодекса».**

упрощённом-экстренном порядке благодаря новеллам № 58-ФЗ – принятым без должных проработок и профессиональной экспертизы (по причине спешки - необязательной срочности), без заинтересованного участия горожан и без использования системных процедур правового градорегулирования.

Таким образом, результаты непредвзятого анализа не дают нам оснований для иного утверждения, кроме того, что рассмотренные новеллы статьи 7 № 58-ФЗ фактически призваны как бы оправдывать прошлые и предстоящие действия нерациональные, но не делать нормы законодательства более рациональными.

Второй вопрос: как соотносятся друг с другом чрезвычайный порядок действий в 2022 году согласно № 58-ФЗ и не чрезвычайный, системный, как бы вневременной порядок действий во все иные периоды времени – порядок, заложенный базовыми, не чрезвычайными нормами ГрК РФ?

Статья 7 № 58-ФЗ определяет для выполнения в 2022 году: 1) действия согласно нормам обязательным и 2) действия согласно нормам, введение которых возможно, но не обязательно.

Сначала – о действиях согласно нормам обязательным. Это следующие две нормы, относящиеся к сокращению максимальной продолжительности выполнения соответствующих действий, а именно: если в 2022 году предъявляются для согласования изменения в ГП, то их продолжительность не может быть более одного месяца; если в 2022 году проводятся общественные обсуждения, публичные слушания в отношении какого-либо из проектов изменений документов градорегулирования (либо ГП, либо ПЗЗ, либо ППТ) то, их продолжительность не может быть более одного месяца.

Теперь – о действиях согласно нормам, применение которых возможно, но не обязательно. Это, в частности, норма пункта 3 статьи 7 № 58-ФЗ, согласно которой в 2022 году: является возможным одновременно подготавливать и обеспечивать утверждение новых ППТ и одновременно с ними подготавливать и обеспечивать внесение изменений в ПЗЗ и в ГП; однако, такие действия не являются обязательными-принудительными, поскольку можно отдельно-последовательно подготавливать эти документы градорегулирования согласно положениям ГрК РФ, которые в указанной части продолжают действовать не только в 2022 году, но и в иные годы.

Получается, что № 58-ФЗ не содержит запрета на продолжение применения в 2022 году ранее действовавших норм ГрК РФ, за исключением тех норм, посредством которых была сокращена до одного месяца максимальная продолжительность мероприятий по согласованию и обсуждению проектов документов градорегулирования.

Выводы

1. Выводы в части баланса между пользой и вредом для различных субъектов от применения в 2022 году норм статьи 7 № 58-ФЗ.

Польза от применения соответствующих норм № 58-ФЗ будет возникать для некоторых застройщиков и иных бенефициаров строительства – польза, например, за счёт создания на региональном, местном уровнях ранее отсутствовавших законодательных возможностей приобретать избыточные объёмы прибыли от реализации дополнительно и специально создаваемых на отдельных площадках объёмов застройки путём срочного снятия прежних морфологических запретов на её деструктивные параметры в виде избыточной, неоправданно завышенной этажности и плотности.

Вред будет возникать в виде:

- потерь для горожан, которые не являются прямыми бенефициарами строительства, - потерь в отношении качества городской среды и условий проживания, обусловленных неоправданным снятием морфологических запретов на деструкцию города посредством нерационального строительства;

- негативного воздействия на качество местных документов градорегулирования (ГП, ПЗЗ, ППТ), а также на само федеральное законодательство по причине утверждения в нём неоправданной, ошибочно создаваемой раздвоенности: 1) либо возможности выбора специально придуманных в срочном порядке норм для как бы чрезвычайных действий – норм, необходимость и экстренная срочность введения которых оказались мнимыми, то есть норм нерациональных и, соответственно, деструктивных, если их рассматривать с позиции не фрагментарного-случайного-частного интереса, но с позиции подлинного, системного градорегулирования; 2) либо возможности выбора норм не чрезвычайных, то есть системных (продолжающих действовать наряду с нормами как бы чрезвычайными, исключительно для 2022 года заботливо предусмотренными) – тех системных норм, которые, как выяснилось, невозможно упразднить полностью даже при наличии на то эксклюзивных желаний, - тех оставшихся норм ГрК РФ, которым ещё не запрещено продолжать обеспечивать процессы эффективного градорегулирования.

2. Вывод в части предопределённости введения мнимо рациональных новелл статьи 7 № 58-ФЗ.

Посредством этого закона вводится порядок менее рациональный в сравнении с тем порядком, который существовал ранее и который не запрещено продолжать применять как в 2022 году⁴, так и в последующие годы. Это означает, что:

⁴ За исключением сокращения до одного месяца продолжительности согласований ГП и обсуждения документов градорегулирования.

1) не было необходимости в принятии статьи 7 № 58-ФЗ;

2) есть необходимость, поставив нормы этого закона в ряд с иными подобными нормами законодательства о градорегулировании, срочно приступить к исправлению его необязательных ошибок, в том числе с позиции устранения из него не нужных и значит деструктивных положений⁵.

⁵ О наличии таких норм, недопустимом невнимании к их нерациональному содержанию и деструктивным последствиям применения, а также о необходимости подготовки и выполнения программы исправления ошибок законодательства о градорегулировании см. тексты, размещённые в открытом доступе, в частности:

- https://www.urbanomics.ru/sites/default/files/verstka_kniga_2019_priv.pdf (раздел 6);
- <https://urban.hse.ru/discussion>