

Вопросы (А-1.1)¹ методологии изучения законодательства: пример идеи объединения в одном документе генерального плана и правил землепользования и застройки

Цель данного текста двоякая: 1) с объективных позиций, посредством соответствующего анализа уяснить суть обозначенной идеи, представленной в законопроекте о внесении очередных изменений в Градостроительный кодекс РФ (далее – ГрК РФ)²; 2) на указанном примере продемонстрировать лицам, изучающим дисциплину правового градорегулирования, содержание и возможности применения методологии аналитического изучения законодательства.

1. Указанная идея наиболее ёмко представлена формулировкой, кардинально меняющей суть понятия «территориальное планирование» (ниже обозначены жирным курсивом вставки в ранее существовавшее и пока ещё существующее определение) - формулировкой, внедряемой в пункт 2 статьи 1 ГрК РФ: *территориальное планирование - планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных и (или) территориальных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения.*

2. Согласно изменённому определению (а также иным содержащимся в законопроекте обозначениям изучаемой идеи), как бы создана возможность для появления ещё двух видов ситуаций, помимо той единственной, которая существует доньше:

- ситуация вида (а): формально может продолжаться практиковаться и впредь ситуация сосуществования двух отдельных, разных по назначению и правовому статусу, друг друга дополняющих, не в одно и то же время утверждаемых документов - генерального плана (ГП) и правил землепользования и застройки (ПЗЗ). Эта ситуация (а) может продолжаться существовать по причине неустановления законодательными новеллами запрета, который был бы ей адресован;

¹ Обозначение (А-1.1) указывает на принадлежность данной группы вопросов к серии А-1. Информация относительно данной серии и иных серий вопросов о градорегулировании, а также о состоявшемся и планируемом «наполнении» вопросами каждой серии содержится в приложении 2 к данному тексту.

² Законопроект о внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ, размещён по адресу: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=132567>.

- ситуация вида (б): якобы, в дополнение к существующей ситуации (а) вводится возможность для ситуации (б) – возможность существования отдельно утверждаемого ГП, номинально уже не включающего функциональное зонирование, но зато включающего внедрённое в него градостроительное зонирование при фактической ликвидации отдельно подготавливаемых и утверждаемых ПЗЗ по причине номинально созданной ненужности в этих правилах³;

- ситуация вида (в): якобы, создаётся возможность ещё для одной ситуации (в) – для существования отдельно утверждаемого ГП, одновременно содержащего в себе как функциональное зонирование, так и градостроительное зонирование при отсутствии формального запрета на продолжение существования отдельно утверждаемых ПЗЗ, несмотря на искусственно созданное отсутствие предмета утверждения правил посредством его перенесения в ГП⁴.

Наиболее неподатливой для обретения доказательного понимания сути предложенной идеи является ситуация вида (в). Поэтому приступим к разбору именно этой ситуации, согласно которой гипотетический «Сводный ГП» (СвГП) должен содержать в себе «всё необходимое» (и функциональное зонирование, и градостроительное зонирование) и как бы автоматически должен упразднить практическую необходимость в ПЗЗ в виде отдельного нормативного правового акта, не упраздняя, однако, номинального существования самого института градостроительного зонирования⁵.

3. Первичное осмысление идеи обнаруживает её предельно простую цель, а именно: ничего не убавляя и не прибавляя к содержательным положениям института

³ Ситуация (б) становится номинально возможной по причинам: 1) использования в предъявленном определении союза «или» (это значит, что вместо функциональных зон ГП может включать только территориальные зоны); 2) фактически упразднённой необходимости в ПЗЗ, поскольку перенесён их предмет в ГП. Очевидно, что номинальная возможность (обозначенная словом «или», используемым в законопроекте) не может стать реальной возможностью и навсегда обречена быть мнимой возможностью, поскольку положения территориального планирования в принципе никак не могут быть произведены без наличия на то содержательного основания в виде функционального зонирования. См. об этом приложение 1 к данному тексту и соответствующие публикации об элементарных основах правового градорегулирования, размещённые, например, по таким адресам:

<http://ecsocman.hse.ru/data/2010/08/27/1214988940/Градорегулирование.%20Основы.pdf>
http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/verstka_kniga_2019_print_0.pdf.

⁴ Ситуация (в) становится номинально возможной по причинам: 1) использования в предъявленном определении союза «и» (это значит, что наряду с функциональными зонами ГП может включать также и территориальные зоны); 2) отсутствия прямого запрета на подготовку и применение ПЗЗ, несмотря на фактически упразднённую необходимость в ПЗЗ по причине перенесения их предмета в ГП.

⁵ Уже здесь, на пороге ещё не начатого анализа должен быть отмечен тот факт, что посредством законопроекта не удалось упразднить институт градостроительного зонирования – не удалось по очевидной причине его принципиальной неупразднимости. См. об этом упомянутые и иные публикации об элементарных основах правового градорегулирования.

территориального планирования и института градостроительного зонирования⁶, сделать так, чтобы вместо двух отдельных документов (ГП и ПЗЗ) подготавливать, утверждать раз и навсегда СвГП для того, чтобы в дальнейшем использовать только один сводный документ, упразднив потребность в применении ПЗЗ.

Законотворчество, включая производство законодательных новелл, не может быть освобождено от необходимости соблюдения императивных требований методологии, которые оберегают от ошибок и гласят, что прежде, чем быть внедрённой в нормы закона, должна быть проверена на соответствие, как минимум, трём требованиям каждая вновь изобретаемая логическая конструкция (ЛК) – проверена на соответствие:

- требованию № 1 максимизации. Должна быть максимизирована, доведена до её логического завершения соответствующая ЛК;

- требованию № 2 непротиворечивости. Должна быть проверена на предмет отсутствия в ней противоречий соответствующая ЛК;

требованию № 3 эффективности. Соответствующая ЛК должна быть сопоставлена с иными возможными логическими конструкциями на предмет выявления наличия/отсутствия более высокой степени рациональности, эффективности в случае внедрения в практику.

Имеется также требование № 4 – дополнительное-объясняющее, обязательное в определённых условиях (см. пункт 9 - послесловие).

4. Необходимо провести анализ для выяснения того, наблюдается ли выполнение этих элементарных требований при гипотетической реализации предлагаемой идеи создания СвГП. До начала ознакомления с процессом и результатами этого анализа рекомендуется посредством обращения к приложению 1, размещённому в конце данного текста, вспомнить о смыслах – о том, что такое «функциональное зонирование» и «градостроительное зонирование» и чем они отличаются друг от друга.

5. Требование методологии № 1: каждая логическая конструкция (в том числе изобретённая в виде СвГП) должна быть первоначально, до попыток внедрения её в закон, мысленно максимизирована - доведена до логического завершения.

⁶ За исключением прибавления положения (совокупностью норм являемого), согласно которому территориальные зоны, якобы, могут устанавливаться без градостроительных регламентов, действующих в пределах территориальных зон. См. об этом, например: сопоставление пункта 6 части 3 с частью 4 статьи 14, а также сопоставление пункта 5 части 3 с частью 3.1 статьи 23 ГрК РФ в изменённой редакции. Очевидно, что эта новелла не выдерживает критики со стороны требований элементарной логики.

5.1. Результаты логической максимизации СвГП - это ничто иное, как предпосылки и неперенное условие для обретения доказательного понимания того, что есть рациональность и, соответственно, эффективность - рациональность-эффективность процесса градорегулирования и его следствий в виде качественной, или не совсем качественной, или совсем не качественной морфологии застройки городов⁷.

5.2. Очевидно, что логическая максимизация СвГП есть максимизация каждого его раздела – раздела о территориальном планировании и раздела о градостроительном зонировании.

5.3. Логическая максимизация СвГП в отношении раздела территориального планирования определяется необходимостью выполнения следующих положений-требований:

1) долговременность территориального планирования – не менее 10-15-20 лет. Допущение иного (территориального планирования на срок, скажем, до 5 лет) есть ничто иное, как фактическое упразднение института территориального планирования - замещение его несистемным, то есть, безразличным отношением к тому, как будет развиваться территория – это переход от «системы управления» к «несистеме неуправления»⁸;

2) неотвратимое признание в законодательстве необходимости быть территориальному планированию (ТП) именно долговременным планированием порождает цепочку требований, понуждает признать правомерность цепочки следующих производных требований:

- ТП должно допускать некоторую вариантность по очевидной причине, которая определяется невозможностью составления однозначных прогнозов на долгие периоды времени;

- допущение вариантности ТП – это признание необходимости быть показателям ТП «рамочными», а значит, определение некой неизменной параметрической области устойчивости (недопущение выхода за установленные, запланированные «рамки устойчивости») – создание возможности реализовывать планы ТП без выхода за пределы установленных «рамок», в том числе путём внесения при необходимости изменений в раздел о градостроительном зонировании (в градостроительные регламенты) в установленных «рамках» значений показателей функционального зонирования – без внесения каждый раз изменений в раздел о территориальном планировании.

⁷ Доказательство утверждения о наличии связи между качеством градорегулирования и качеством морфологии застройки городов см. текст по адресу: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/745794687.pdf>

⁸ «Несистема неуправления» не только возможна теоретически, но и в определённых случаях широко внедряется в практику. См., например, на эту тему определение понятия «несистема точечного-административного градостроительства»: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/773459124.pdf>

Таким образом, неизбежным следствием гипотетической максимизации СвГП является необходимость признания того неоспоримого факта, что при обеспечении рациональной-эффективной организации процесса градорегулирования:

1) раздел территориального планирования в силу его принципиальной «рамочности» может, точнее – должен, оставаться неизменным на протяжении всего периода реализации намеченных планов (это требование не упраздняет возможности внесения непринципиальных изменений технологического, корректирующего характера);

2) в раздел градостроительного зонирования могут при необходимости периодически вноситься изменения в рамках, предусмотренных функциональным зонированием ТП – без изменения положений ТП;

3) в совокупности положения 1) и 2) определяют то, что в содержательной области не только отсутствует необходимость объединения в едином сводном документе двух документов - ГП и ПЗЗ, но такое объединение препятствует их максимизации, разрушает каждый из компонентов сводного документа в отдельности.

Помимо рассмотренной области содержательной объективности существуют иные области - область формально-юридическая и область интересов, управленческих и иных. Поэтому при дальнейшем анализе идея создания СвГП должна быть оценена дополнительно также и с этих сторон (см. пункты 6 и 7).

5.4. Логическая максимизация СвГП в отношении раздела градостроительного зонирования определяется необходимостью выполнения следующих положений-требований:

1) в отличие от стабильных, почти неизменных рамочных положений-параметров функционального зонирования, представленных в разделе территориального планирования СвГП, в период действия этого сводного документа должны в определённых случаях, на определённых территориях, в определённое время выполняться изменения градостроительных регламентов, которые должны вводиться взамен прежних градостроительных регламентов. Причины существования этой неустранимой необходимости определяются тем, что для значительной части территории города должна возникать и неотвратимо будет возникать следующая ситуация:

- город не сразу строится - преобразования определённых территорий планируется осуществлять не сразу, не с момента исходного-первого утверждения СвГП, но только по прошествии, скажем, 5, 10, или 15 лет;

- если в исходном-первом решении об утверждении СвГП будут зафиксированы градостроительные регламенты, соответствующие положениям раздела функционального

зонирования, ориентирующим на развитие «не сейчас», но по прошествии 5, 10, 15 лет, то автоматически-бездумно будет дано право строить именно «сейчас» те объёмы застройки, инфраструктура для которых «подоспеет» не скоро, не ранее 5, 10, 15 лет, - будет дано сомнительное право застройщикам посредством строительства на неподготовленной территории фактически деструктурировать город непредъявлением должного-необходимого в отношении инфраструктуры;

- поскольку указанная деструктивная ситуация не должна допускаться, то возможность её возникновения должна быть заблокирована законодательно: до поры до времени (до тех пор, пока не «подоспеет» инфраструктура) должны сознательно устанавливаться и действовать на протяжении некоторого количества лет те градостроительные регламенты, которые не соответствуют положениям раздела функционального зонирования СвГП – как бы противоречат им⁹;

2) для того, чтобы выполнить оправданные-необходимые требование пункта 1) должны быть созданы следующие условия:

а) должны исходно с момента утверждения СвГП существовать рамочные параметры функционального зонирования для относительно отдалённого будущего;

б) должны быть подготовлены градостроительные регламенты согласно рамочным параметрам функционального зонирования для относительно отдалённого будущего;

в) должны быть установлены даты введения в действие новых градостроительных регламентов взамен упраздняемых старых;

3) относительно выполнения этих условий ситуация такова:

- условие 2а уже выполнено, оно создано с момента утверждения СвГП;

- условие 2б гипотетически может быть выполнено к моменту утверждения СвГП. Но такое выполнение следует воспринять как неразумное действие, поскольку оно упреждало бы работы, которые следовало бы выполнять не сейчас, но через 5-10 лет после утверждения СвГП, а результатом ныне совершаемой преждевременной работы были бы заведомо нерациональные и ошибочные решения, которые неизбежно потребовалось бы изменять тогда, когда в них возникла бы не формально-отчётная, но реальная потребность;

- условие 2в в принципе невыполнимо как решение ложно поставленной задачи, которую гипотетически потребовалось бы формально решать в составе решения об утверждении СвГП. Такое решение не может быть связано с моментом утверждения

⁹ О необходимости быть соотнесённости между ГП подлинным и ПЗЗ подлинными - соотнесённости, явленной в том числе и в виде формальных (не содержательных) противоречий между ними см. текст по адресу: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/506072362.pdf>

единого сводного документа, но только с моментом, который возникнет не ранее, как через несколько лет после такого утверждения.

Иными словами, попытка мысленно максимизировать раздел градостроительного зонирования, сделать его максимально рациональным и эффективным в составе гипотетического СвГП завершилась неудачей, которой, однако, предопределено быть обнаруженной всегда в результате непредвзятого анализа - независимо от времени, текущих обстоятельств и конъюнктурных намерений законодателей. Это потому так, что в рамках сводного документа невозможно в принципе указанную максимизацию выполнить (см. выше): для этого требуется отдельный документ – нормативный правовой акт, наподобие того, который ныне называется ПЗЗ.

Указанная невозможность усугубляется тем, что насильственное «втискивание» института градостроительного зонирования в институт территориального планирования (в СвГП) неизбежно уничтожит перспективы развёртывания на практике его правовых инструментов, таких как «условно разрешённое использование», «несоответствующее использование» - инструментов, предназначенных для активизации правовых и экономических процессов развития и саморазвития городов¹⁰.

5.5. Предварительные результаты анализа, относящиеся пока только к проверке идеи на соответствие требованию методологии № 1 таковы.

Проверка с содержательных позиций идеи создания сводного единого документа в виде механистического объединения ГП и ПЗЗ доказательно свидетельствует о том, что гипотетический СвГП на определённом этапе его применения (с момента утверждения и до момента внесения соответствующих изменений) обречён содержать внутренние противоречия – противоречия между отдельными положениями функционального зонирования и отдельными положениями градостроительного зонирования.

Иными словами, гипотетический СвГП может быть сводным документом (механистически-насильно сложенным-сведённым из ГП и ПЗЗ и при том нерационально, неэффективно устроенным), но никак не может быть единым документом (после первичного утверждения не может применяться без необходимости создания дополнительных «подпорок» - выполнения доработок и принятия дополнительных решений). Сводный, но не единый документ обречён существовать как совокупность не обязательно созданных противоречий и транслировать эти противоречия в практику.

¹⁰ См. об этом, например, вопросы 1.2.3 и 1.2.4 в тексте по адресу: https://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/verstka_kniga_2019_priv.pdf

Выяснилось, что предложенная идея, вопреки декларируемым намерениям законодателя, не то что не обеспечивает желаемой экономии времени и труда профессионалов, но и в принципе не может этого обеспечить. На самом деле predetermined происходит диаметрально противоположному - увеличению усилий и времени на разных этапах: 1) на этапе подготовки СвГП (ввиду необходимости делать то, что раньше не было необходимости делать - дополнительно подготавливать квази-ПЗЗ для механического-насильственного внедрения в СвГП); 2) на этапе применения СвГП (ввиду неотвратимой необходимости внесения изменений в сводный документ по той причине, что он не может применяться без таких изменений, см. выше). Поэтому принципиально невыполнимая по содержательным основаниям установка на тотальную экономию при подготовке и применении СвГП будет неизбежно обращаться на практике в то, что качество документов градорегулирования будет приноситься в жертву декларативным реляциям о достигнутой, якобы, экономии усилий и времени.

6. Требование методологии № 2: каждая логическая конструкция (в том числе изобретённая в виде СвГП) первоначально, до внедрения в закон, должна быть проверена на предмет отсутствия в ней противоречий.

Помимо содержательных противоречий (см. пункт 5) реализацией обсуждаемой идеи создаётся то формально-юридическое противоречие, что в одном документе сводятся части разного юридического статуса: ГП как правовой акт, адресованный непосредственно администрации, но не частным лицам, и ПЗЗ как нормативный правовой акт, адресованный всем субъектам правоотношений, включая частных и должностных лиц.

7. Требование методологии № 3: каждая логическая конструкция (в том числе изобретённая в виде СвГП) должна первоначально, до внедрения в закон, быть проверена в отношении наличия/отсутствия более высокой степени рациональности, эффективности по сравнению с иными возможными логическими конструкциями.

Выяснилось, что внутренне противоречивой и, соответственно, лишённой возможности быть в должной степени рациональной и эффективной конструкции СвГП, противостоит непротиворечивая и, соответственно, максимально рациональная и эффективная конструкция, описанная в пункте 5.3 (отражающая общие положения действующего ГрК РФ - положения, которые, однако, до сих пор остаются не артикулированными в должной степени), - конструкция, которая опровергает как ложно поставленную задачу необходимость механистического объединения ГП и ПЗЗ.

Попытка с объективной стороны оценить предлагаемую идею создания СвГП обнаруживает то, что под знаком совершенствования законодательства происходит отказ от лучшего, ради принудительного утверждения худшего.

8. Выводы.

8.1. Проведённый анализ показал, что до тех пор, пока Сводный ГП (СвГП) будет позиционироваться как один из видов документов долгосрочного территориального планирования, он обречён содержать неустранимые и деструктивные противоречия:

- противоречия содержательные внутренние между положениями раздела территориального планирования (положениями собственно ГП) и положениями раздела градостроительного зонирования (положениями ПЗЗ);

- противоречия формально-юридические как результат сомнительного, чреватого несуразностями сочетания в одном документе разных по назначению разделов с разным юридическим статусом и разными адресатами-субъектами восприятия и выполнения положений сводного документа.

Если оптимистически предположить, что указанные противоречия не будут блокировать полностью возможности номинального-назывного создания сводного документа (предположить, что они будут преодолены какими-то дополнительными эксклюзивными оговорками-подпорками, или умолчаниями об их наличии), то эти противоречия всё же не дадут возможности сводному документу стать подлинно единым документом - стать рациональным и эффективным документом.

Предположение о достижении цели сводного документа, смело декларируемой в законопроекте как экономия времени и профессиональных усилий при его создании, не только не оправдано убедительными аргументами, но напротив, оборачивается в противоположную сторону умножения как времени, так и усилий при фактическом понуждении к снижению и имитации качества для каждого из разделов сводного, но всё же не единого документа – разделов, которые во многих случаях обречены неустранимо противоречить друг другу и по существу, и по форме.

8.2. Полное-максимальное логическое развёртывание идеи обнаруживает противоречия и потому губит её вместе с законопроектом. Но та же логика может помочь спасти законопроект указанием на возможность применения одного из двух кардинальных способов для устранения противоречий.

Способ первый кардинальный. Чтобы снять главные содержательные и иные противоречия, обнаруженные в предъявленной версии законопроекта, необходимо:

1) в законодательстве отказаться от причисления СвГП к документам территориального планирования, долгосрочным по их сути;

2) установить предельный срок действия для СвГП 3-5 лет, тем самым принять, что все без исключения градостроительные регламенты на всей территории города действуют с момента утверждения сводного документа вплоть до момента их принудительного изменения вместе с изменением самого СвГП не позднее, чем через каждые пять лет¹¹;

3) осознать, затем принять и закрепить законодательно то, что ради обеспечения существования и применения специально создаваемого абсолютно нового института «Сводных Краткосрочных ГП» (освобождённых указанным выше способом от противоречий, ныне материализованных формулировками законопроекта):

- должен быть упразднён нынешний институт долгосрочного территориального планирования, поскольку утверждаемое посредством сводного документа краткосрочное планирование на каждые 3-5 лет в принципе не является подлинным территориальным планированием, противоречит сути этого института – равнозначно его упразднению;

- должен быть упразднён также институт градостроительного зонирования, поскольку он будет лишён своего смыслового стержня – лишён способности гарантировать права использования земельных участков и иных объектов недвижимости;

- должен быть введён новый институт легального, то есть по закону осуществляемого демонтажа системы подлинного правового градорегулирования ради закамouflированного создания деформированной морфологии застройки в городах России¹².

Способ второй, также кардинальный: отказаться и от идеи создания сводного документа, механически объединяющего ГП и ПЗЗ, и от намерения принять закон по внесению изменений в ГрК РФ, оформляющий эту деструктивную идею.

Отказаться либо по причине осознания того, что (1) заведомо неуспешными обречены быть все попытки устранения неизбежной противоречивости из этой идеи, а её сохранение в неизменном виде равнозначно утверждению деструкции, либо по причине осознания того, что (2) искусственное-натужное устранение противоречивости (согласно первому

¹¹ Вопреки тому, что происходит ныне, когда градостроительные регламенты действуют с момента их утверждения бесконечно-неопределённо долго - вплоть до момента внесения изменений в ПЗЗ. См. приложение 1.

¹² Прообраз этого института уже давно существует и последовательно укрепляется в постсоветской России, в том числе посредством эксклюзивного законодательства. Это «несистема точечного-административного градостроительства». Определение этого понятия см. текст по адресу: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/773459124.pdf>

кардинальному способу) ради сохранения во что бы то ни стало неисправимо ложной идеи равнозначно содействию ещё большей деструкции для системы правового градорегулирования в России, либо по причине (3) наступления осознания истинности как положения (1), так и положения (2).

9. Послесловие,

или проверка идеи законопроекта на соответствие **требованию методологии № 4** – дополнительному-объясняющему, обязательному в определённых условиях.

Должно выполняться это требование в условиях той правовой реальности, при которой перестали быть обязательными требования непротиворечивости, рациональности и подлинной целесообразности (требования № 1, 2, 3 – см. выше), поскольку они негласно были принесены в жертву противоположному требованию не подлинной целесообразности – противоположному требованию, проистекающему из главного принципа деятельности альфа-бенефициаров строительства, активно применяемого в нынешней практике¹³.

Для логико-правовых исследований законодательства отсутствуют какие-либо методические инструменты, используя которые можно было бы понятно объяснить специалистам и не специалистам причины распространения в нашей жизни фактов неразумного и несообразного – объяснить, например, непонятное отвержение, неприменение в практике законотворчества требований № 1, 2, 3. Но зато эти исследования должны в обязательном порядке фиксировать как опасные прецеденты уже состоявшиеся факты такого отвержения-неприменения¹⁴, а также указывать на подлежащие осуждению намерения умножать такие факты посредством насильственного внедрения в законодательство противоречивых-нерациональных и потому деструктивных новелл.

¹³ См., например, определения понятий «правовая реальность», «главный принцип деятельности альфа-бенефициаров строительства» в тексте, размещённом по адресу:

<https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/773459124.pdf>

¹⁴ Примеры такой фиксации см., например, тексты, размещённые по адресам:

https://www.urbanomics.ru/sites/default/files/verstka_kniga_2019_priv.pdf (раздел 6);

<https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/590657519.pdf>

Напоминание о том, что такое «функциональные зоны» в составе генерального плана (ГП) и «территориальные зоны» в составе правил землепользования и застройки (ПЗЗ). Артикулированное-сокращённое изложение положений из ныне действующего законодательства и фрагментов из опубликованных текстов¹⁵.

Функциональные зоны - это:

1) зоны в виде целостности-неразрывности (а) границ и (б) определения того, что располагается внутри этих границ – располагается ныне и планируется расположить-построить в будущем с фиксацией соответствующих этапов - периодов времени последовательного приближения к запланированному будущему;

2) зоны, которых не может не быть (то есть, они обязательно должны устанавливаться) по причине необходимости выполнять базовые, неупразднимые, всегда и везде существующие, то есть, универсальные административно-технологические требования, относящиеся к планированию развития города;

3) зоны, неупразднимая необходимость установления которых не может быть выполнена иначе, как только посредством подготовки, утверждения и применения соответствующего публичного правового акта, который принято называть в России генеральным планом - ГП;

4) зоны, которые фиксируются в ГП в виде неразрывной «связки» объёмов планируемой застройки различных видов с планируемым размещением объектов инфраструктуры также различных видов – «связки», предъявляемой одновременно как местами размещением зон, объектов, так и их скоординированными параметрами, характеристиками;

5) зоны административные, «не правовые», но только в том смысле, что устанавливаемые ими положения не адресованы непосредственно частным лицам (не могут быть и не являются обязательными для выполнения именно частными лицами), но адресованы непосредственно администрации, являются для неё обязательными в части выполнения соответствующих положений, зафиксированных в разделе функционального зонирования ГП – адресованы для:

5.1) обеспечения устойчивого развития города посредством поддержания инфраструктурного баланса – баланса между застройкой и инфраструктурой. Такой баланс:

- должен быть предъявлен публично в соответствующем документе – ГП;

¹⁵ Например, из разделов 1 и 2 публикации, размещённой по адресу:
https://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/verstka_kniga_2019_priv.pdf

- является расчётным. Может быть рассчитан не иначе, как только посредством предъявления именно максимальных-рамочных объёмов застройки применительно к отдельным частям города (функциональным зонам) и городу в целом;

- предъявляется в ГП не иначе, как сочетанием функциональных зон и планируемых к размещению объектов инфраструктуры – сочетанием как скоординированной и синхронизированной во времени (по этапам) динамической связи параметров планируемой-изменяемой застройки и параметров планируемой-изменяемой инфраструктуры;

5.2) перевода определённых ГП максимальных-рамочных объёмов застройки для отдельных частей города (функциональных зон) в градостроительные регламенты территориальных зон в составе правил землепользования и застройки (ПЗЗ) – градостроительные регламенты, адресованные прежде всего частным лицам как правообладателям земельных участков.

Территориальные зоны - это:

1) зоны как целостность-неразрывность (а) границ и (б) определения того, что располагается внутри этих границ в виде земельных участков с приписанным каждому из них одинаковым градостроительным регламентом (одинаковым для соответствующей территориальной зоны) – регламентом, который начинает действовать с момента утверждения ПЗЗ и действует «вечно - в бесконечность будущего» без определения предельного срока, до тех пор, пока не будут внесены официальные изменения в ПЗЗ;

2) зоны, которых не может не быть в условиях существования прав собственности и аренды на недвижимость у частных лиц;

3) зоны, неупразднимая необходимость установления которых не может быть выполнена иначе, как только посредством подготовки, утверждения и применения соответствующего нормативного правового акта, который принято называть в России правилами землепользования и застройки – ПЗЗ;

4) зоны, подготовку которых с должным качеством в принципе невозможно выполнить, минуя подготовку ГП и не опираясь на положения ГП.

Приложение 2

к тексту «Вопросы (А-1.1) методологии изучения законодательства ...».

Пояснения в виде наименований серий вопросов о градорегулировании, а также перечень вопросов в составе каждой серии (по состоянию на 07.11.22)

Примечание:

- почти все поименованные ниже тексты (обозначенные как «вопросы») опубликованы, или планируется опубликовать по адресу: <https://urban.hse.ru/discussion>
- курсивом обозначены вопросы, которые предстоит подготовить

Серии вопросов	Наименования серий вопросов и перечень вопросов
Серия А	Вопросы (А) градорегулирования «актуальные на тему дня»
Серия А-1	Вопросы (А-1), опубликованные после 28.08.22
	Вопросы (А-1.1) методологии изучения законодательства: пример идеи объединения в одном документе генерального плана и правил землепользования и застройки (*)
	(*) Эти вопросы (А-1.1) одновременно относятся тематически также и к серии (Б-2) – к вопросам теории законодательного обеспечения градорегулирования, см. ниже
	...
Серия А-2	Вопросы (А-2), опубликованные в период с 27.12.16 по 28.08.22 (выборка вопросов). См.: https://urban.hse.ru/discussion а также иные источники, доступ к которым указан здесь особо:
	Вопросы о законодательных новеллах в отношении порядка градостроительного проектирования (14.04.22)
	Вопрос о соотношении проектной документации и рабочей документации (18.10.21)
	Вопрос о соотношении правил землепользования и застройки (ПЗЗ) и генерального плана (ГП) согласно определению Верховного Суда Российской Федерации (08.09.21)
	Вопросы о парадоксах градорегулирования и инверсии ценностей (07.07.21)
	Вопросы о небоскрёбах и непланировании застройки (13.04.21)
	Вопросы о нормативах градостроительного проектирования – об утверждённых рекомендациях ¹ и необходимости альтернативных рекомендаций (16.03.21)
	Вопросы о доказательствах в отношении Закона № 494-ФЗ и рекомендациях по обеспечению комплексного развития территорий на период его действия (26.01.21)
	Вопросы о законодательном обеспечении регулирования агломераций (08.09.20)
	Вопросы морфологии застройки, предопределённой порядком градорегулирования (31.08.20)
	Вопрос о псевдоправовой охране памятника для его упразднения (10.03.20)
	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.urbanomics.ru/sites/default/files/verstka_kniga_2019_print_0.pdf
	Вопросы установления санитарно-защитных зон (09.03.19)
	Вопросы технологии замещения посредством «закона о реновации» правовых методов на квазиправовые методы градорегулирования (07.08.17)
	Вопрос о проекте правил землепользования и застройки для Москвы (27.12.16)
Серия Б	<i>Вопросы (Б) общей теории организации градостроительной деятельности</i>
	<i>Вопросы (Б-1) общей теории градорегулирования</i>
	<i>Вопросы (Б-2) теории законодательного обеспечения градорегулирования</i>
	Вопросы (Б-2.1) о «зелёных стандартах», или о парадоксах нормирования в нынешних условиях неустановления минимально необходимых требований
	(Вопросы (Б-2.2)) - «Вопросы (А-1.1) методологии изучения законодательства: пример идеи объединения в одном документе генерального плана и правил землепользования и застройки» (*) (*). Размещены в данной серии (Б-2) вопросы из другой серии (А-1), поскольку они тематически относятся также и к серии (Б-2)
<i>Вопросы (Б-3) о требованиях методологии применительно к подготовке рекомендаций в отношении документов градорегулирования</i>	
Серия В	<i>Вопросы (В) изучения связей между типами градорегулирования и видами морфологии застройки</i>
Серия В-1	<i>Вопросы (В-1) методологии взаимосвязанного изучения градорегулирования и морфологии застройки</i>
	<i>Вопросы (В-1.1) об источниках связей и содержании связей между порядком градорегулирования и проявлениями морфологии застройки</i>
	Вопросы (В-1.2) о связи морфологии застройки и градорегулирования – о связи результатов деятельности и порядка её организации: https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/745794687.pdf
Серия В-2	<i>Вопросы (В-2) о методах и результатах изучения морфологии застройки на конкретных примерах в условиях применения точечного-административного градостроительства¹⁶</i>
	<i>Вопросы (В-2.1) морфологии застройки в виде жилых комплексов из клубных домов, создаваемых в условиях точечного-административного градостроительства</i>
	<i>Вопросы (В-2.2) морфологии застройки в виде «неприкаянных небоскрёбов», создаваемых в условиях точечного-административного градостроительства</i>
	<i>Вопросы (В-2.3) морфологии застройки в проявлениях деструкции дворовой-квартальной застройки - её вытеснения тычковой-торчковой застройкой в условиях точечного-административного градостроительства</i>

¹⁶ До того, как приступить к изучению вопросов из серии В-2 рекомендуется ознакомиться с вопросами (В-1.2) – с текстом, который опубликован по адресу: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/745794687.pdf>

	<i>Вопросы (В-2.4) морфологии крупномасштабной застройки в условиях точечного-административного градостроительства</i>
	<i>Вопросы (В-2.5) планировочной организации застройки в условиях точечного-административного градостроительства</i>
	...
<i>Серия В-3</i>	<i>Вопросы (В-3) целевого моделирования морфологии застройки посредством градостроительных регламентов в условиях зонального-правового градорегулирования</i>
<i>Серия Г</i>	<i>Вопросы (Г) прогнозирования морфологии застройки города параллельно с прогнозированием процесса сохранения, либо изменения утвердившегося порядка градорегулирования в виде точечного-административного градостроительства</i>
<i>Серия Д</i>	Вопросы (Д) об определениях - «Азбука понятий градорегулирования»: https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/773459124.pdf