

Вопросы о новеллах псевдо-законодательства, давшего альфа-бенефициарам строительства карт-бланш на размещение небоскрёбов в любом месте мегаполиса

Примут в суету грады Твоя (Пс 138)

Представления о том, какой должна быть практика, предопределяют логику и качество построения законодательства, адресованного практике. Хорошо, когда события развиваются по следующей схеме: непротиворечивые представления – непротиворечивое законодательство – эффективная практика. Плохо, когда реализуется противоположная схема: противоречивые представления – противоречивое законодательство – деструктивная практика. Самое же плохое в последней схеме то, что возникает мнимая, но как бы требующая обязательного воплощения необходимость создавать противоречия для их внедрения в законодательство, что, однако, в принципе невозможно выполнить, оставаясь в области подлинной-непротиворечивой логики, но тем, не менее настоятельно требуется для практики, понимаемой деформированным образом *альфа-бенефициарями строительства*¹. Поэтому возникает специальная технология производства противоречивого, *дуалистического законодательства*, положения которого обеспечивают существование и активное применение *несистемы точечно-административного градостроительства (несистемы ТАГ)*.

Ради осмысления *правовой реальности* полезно понять, как такая технология устроена и работает. К настоящему времени примеров для такого осмысления накопилось немало². В данном тексте остановимся на самом последнем примере, произведённом дуалистическим законодательством и провозглашающем псевдо-право на тотальное освобождение администрации города самой себя от необходимости установления предельных-максимальных высот зданий в любом месте города³. Предлагается пройти

¹ Здесь и далее жирным курсивом выделены понятия, определения которым даны в «*Азбуке понятий градорегулирования с иллюстрациями (по состоянию на 23.02.24)*», размещённой по адресу: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/898267784.pdf>

Рисунки, на которые содержатся ссылки в данном тексте, помещены в приложении к «Азбуке...».

² Некоторые из длинного ряда примеров разобраны в определениях следующих понятий: 1) *административные барьеры в градорегулировании – логико-правовая схема декларативного упразднения и фактического воспроизводства*; 2) *градорегулирование - власти исключительная прерогатива и от неё отрешение, дозволенное для несистемы ТАГ псевдозаконодательством*; 3) *регулирование внешнего облика застройки*.

³ См. пункты 1, 2.1, 2.2 Постановления Правительства Москвы от 2 февраля 2024 г. № 199-ПП «О внесении изменения в Постановление Правительства Москвы от 28 марта 2017 г. № 120-ПП».

Речь идёт о внесении изменения в то Постановление, посредством которого в марте 2017 года были утверждены правила землепользования и застройки города Москвы».

следующий аналитический путь: 1) сначала зафиксируем самоочевидные и элементарные требования к устройению законодательства, требования универсальные - такие, которые не могут быть упразднены даже при самых эксклюзивных условиях и обстоятельствах; 2) затем посмотрим, какими были основания для принятия самого последнего, здесь разбираемого акта регионального законодательства, и как эти основания на самом деле соотносятся с требованиями неискажённого законодательства; 3) затем осмыслим логико-правовой алгоритм выхода из того реального тупика противоречий, в котором оказалась несистема точечного-административного градостроительства; 4) в завершении подытожим результаты проведённого анализа.

1. Самоочевидные, элементарные требования к устройению законодательства

Знание ниже представленных элементарных требований нам потребуется в дальнейшем для уяснения сути разбираемого акта - Постановления Правительства Москвы от 02.02.24 № 199-ПП (далее также – Постановление № 199-ПП).

Всякий акт, относящийся к градорегулированию, может приниматься (и, соответственно, применяться) только в контексте уже состоявшегося, вновь и вновь совершаемого соблюдения требований А, Б1, Б2.

Требование А: нормы федеральных законов (включая нормы внутри каждого федерального закона) не могут противоречить друг другу. Если же такие противоречия обнаруживаются, то определённые нормы подлежат упразднению, приведению в соответствие друг с другом.

Требование Б1: нормы регионального законодательства должны иметь основания в федеральном законодательстве и не могут противоречить ему.

Требование Б2: нормы регионального законодательства должны иметь основания в нормах федерального законодательства, кроме тех норм, которые не соответствуют требованию А. Нормы регионального законодательства, имеющие номинальные основания в нормах федеральных законов, не соответствующих требованию А: не подлежат принятию, а в случае состоявшегося принятия подлежат упразднению либо инициативно, либо одновременно с упразднением соответствующих норм федеральных законов.

2. Какими были основания для принятия разбираемого акта регионального законодательства, и как эти основания соотносятся с самоочевидными требованиями законодательства

Постановление № 199-ПП имеет свою предысторию, отмеченную тремя вехами:

- веха № 1 - принятие Постановления Правительства Москвы от 28 марта 2017 г. № 120-ПП, посредством которого были утверждены правила землепользования и застройки города Москвы (далее - ПЗЗ);

- веха № 2 – посредством Федерального закона от 03.07.2016 № 373-ФЗ состоявшееся внедрение в статью 38 Градостроительного кодекса РФ (ГрК РФ) новеллы в виде части 1.1, согласно которой дозволялось в составе *градостроительных регламентов* не устанавливать максимальные значения параметров разрешённого строительства в отношении любой территориальной зоны города при обязательной фиксации в ПЗЗ слов «не подлежат установлению», но при отсутствии для власти понуждения публично предъявлять какие-либо обоснования целесообразности устанавливать такую параметрическую беспредельность;

- веха № 3 – принятие Постановления Правительства Москвы от 2 февраля 2024 г. № 199-ПП, провозглашающего полную свободу администрации города от необходимости установления предельной-максимальной высоты зданий в любом месте города, а также свободу от обязанности предъявлять горожанам обоснования наличия такой необходимости.

В упреждение представленного ниже анализа следует указать на то, что:

- все вехи были отмечены несоблюдением требований законодательства: веха № 1 - несоблюдение требования Б1, веха № 2 – несоблюдение требования А, веха № 3 – несоблюдение требования Б2;

- не стало новостью содержание псевдо-правовых оснований для принятия соответствующих актов, поскольку это содержание было предметом исследований, результаты которых были опубликованы в разное время⁴.

2.1. Несоблюдение требования Б1, состоявшееся при прохождении вехи № 1 – при утверждении ПЗЗ Москвы.

Согласно требованию Б1 нормы регионального, местного законодательства должны иметь основания в федеральном законодательстве и не могут противоречить ему.

⁴ В их числе:

1) текст, посвящённый проекту ПЗЗ Москвы (опубликован 27.12.16):

[https://urban.hse.ru/data/2020/01/17/1514809241/Вопрос%20о%20ПЗЗ%20Москвы%20\(27%2012%2016\)+15%2001%2020.pdf](https://urban.hse.ru/data/2020/01/17/1514809241/Вопрос%20о%20ПЗЗ%20Москвы%20(27%2012%2016)+15%2001%2020.pdf) ;

2) вопрос 1.5.4 в книге: «Градорегулирование ..., 2019 г.»:

https://www.urbanomics.ru/sites/default/files/verstka_kniga_2019_priv.pdf ;

3) «Азбука понятий градорегулирования с иллюстрациями», где, например, даны определения таких понятий, как: *феномен правил землепользования и застройки для Москвы; феномен незаконного узаконения ложного права местной власти отказываться от применения градостроительного зонирования; эффект домино – логический самораспад несистемы точечного-административного градостроительства.*

ПЗЗ Москвы исходно противоречат федеральным законам – Градостроительному кодексу РФ и Земельному кодексу РФ. Ограничимся повторным предъявлением лишь одного противоречия:

- ПЗЗ – это среди прочего территориальные зоны (ТЗ) различные, а значит, это наличие юридически значимых границ между ТЗ – между разными качествами: по одну сторону границы ТЗ – одно качество, по другую сторону границы ТЗ – другое качество. Одно и другое качество в данном случае – это разные градостроительные регламенты применительно к разным ТЗ. Такова универсальная логика (доступная любому человеческому разумению) и ей соответствующая логика федеральных законов;

- в ПЗЗ Москвы есть номинальные ТЗ и есть номинальные границы между ТЗ, но нет ни фактических ТЗ, ни фактических границ между ТЗ. Номинальными, но не фактическими они являются потому, что нет границ как отображений того, что «между», а нет границ, поскольку везде (и слева, и справа) присутствует только одно-единственное качество в виде «фактического использования» объектов. Там, где нет различных качеств, нет возможности существовать границам – нет возможности существовать образованиям, называемым территориальными зонами;

- очевидно, что ПЗЗ без территориальных зон и без юридически значимых границ между ТЗ (но с обязательным наличием «нарисованных границ») – это не ПЗЗ, это фиктивные ПЗЗ.

Уже в данном месте вступают в силу универсальные, не субъективные требования к проведению анализа, которые не позволяют замолчать то, что обнаружено с очевидностью. В настоящее время внедрены изменения (посредством акта № 199-ПП от 02.02.24) в прежний акт № 120-ПП от 28.03.17, который с начала его принятия противоречит очевидным образом федеральным законам, то есть, является противозаконным. Это означает ничто иное, как то, что нынешний «февральский» акт, вносящий изменения в прежний акт, который является противозаконным, также является противозаконным – не подлежит применению, а коль скоро он принят, то подлежит отмене.

2.2. Несоблюдение требования А, состоявшееся при прохождении вехи № 2 – при внедрении новой, дополнительной части 1.1 в статью 38 ГрК РФ.

Согласно требованию А нормы федеральных законов (включая нормы внутри любого федерального закона) не могут противоречить друг другу; если же такие противоречия обнаруживаются, то определённые нормы подлежат упразднению, приведению в соответствие друг с другом.

Несоблюдение требования А – это допущение противоречия. Именно это и наблюдается в данном случае.

С одной стороны, ГрК РФ не предоставляет возможности региональным, местным органам власти отказываться от подготовки и применения ПЗЗ, в том числе, не предоставляет возможности не устанавливать предельные параметры разрешённого строительства⁵, кроме случаев, определённых частью 6 статьи 36 ГрК РФ⁶.

С другой стороны, Федеральным законом от 03.07.2016 № 373-ФЗ была внедрена новелла в виде части 1.1 статьи 38 ГрК РФ (посредством введения слов «не подлежат установлению», адресуемых предельным параметрам) - создано прямое противоречие указанной в ГрК РФ невозможности: стало, якобы, возможным не устанавливать предельные параметры разрешённого строительства не только в случаях, определённых частью 6 статьи 36 ГрК РФ, но и во всех иных случаях, везде и всегда – при наличии у местных органов власти всего лишь желания отказываться от применения института градостроительного зонирования на «приглянувшихся» территориях.

Случилось то, что было «не замечено», проигнорировано требование А – было внедрено очевидное противоречие в ГрК РФ, поскольку часть 1.1 статьи 38 прямым образом противоречит части 6 статьи 36. Противоречие должно быть устранено, а для этого исходно, «вне времени - навсегда» существовал, существует и будет существовать непротиворечивый алгоритм правового градорегулирования (см. ниже). До тех пор, пока указанное противоречие не устранено, существует объективным образом следующая «совмещённая ситуация» в отношении последней законодательной новеллы – акта № 199-ПП от 02.02.24 (посвящённого упразднению из правового инструментария градорегулирования максимальных пределов высоты зданий):

- во-первых, акт № 199-ПП от 02.02.24 исходно является противозаконным, поскольку в содержательном отношении он основан на противозаконной, дополнительной части 1.1 статьи 38 ГрК РФ;

- во-вторых, акт № 199-ПП от 02.02.24 исходно является противозаконным, поскольку посредством этого акта внедряются изменения в иной акт № 120-ПП от 28.03.17 (об утверждении ПЗЗ Москвы), который исходно, со времени своего принятия является противозаконным.

⁵ Отсутствие такой возможности зафиксировано, в частности, в статьях 30, 63 ГрК РФ.

⁶ Напомним содержание этой части: *Градостроительные регламенты не устанавливаются для земель лесного фонда, земель, покрытых поверхностными водами, земель запаса, земель особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов), сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, земельных участков, расположенных в границах особых экономических зон и территорий опережающего развития.*

2.3. Несоблюдение требования Б2, состоявшееся при прохождении вехи № 3 – при принятии акта № 199-ПП.

Согласно требованию Б2 нормы регионального законодательства должны иметь основания в нормах федерального законодательства, кроме тех норм, которые не соответствуют требованию А. Нормы регионального законодательства, имеющие номинальные основания в нормах федеральных законов, не соответствующих требованию А, не подлежат принятию, а в случае состоявшегося принятия подлежат упразднению либо инициативно, либо одновременно с упразднением соответствующих норм федеральных законов.

Итак, доказан факт противозаконности последней псевдо-правовой новеллы, явленной нам Постановлением № 199-ПП (см. пункт 2.2).

Логика анализа требует, чтобы был оценен сам факт реализации некоторого целевого намерения посредством незаконных действий (каким бы оно ни было в содержательном отношении). В данном случае либо само намерение исходно является незаконным, либо выбранный способ его законодательной реализации выбран ошибочный. Между тем, давно известно, что имеет место второе – выбран ошибочный способ, применяемый при *несистеме точечного-административного градостроительства (несистеме ТАГ)*. Поэтому в следующем пункте потребуется напомнить о том, когда и как рассматриваемое целевое намерение могло бы быть реализовано непротиворечивым-законным-недеструктивным для мегаполиса способом.

3. Логико-правовой алгоритм выхода из того тупика, в который загнала себя несистема точечного-административного градостроительства.

Речь идёт о выборе между действиями либо (3.1) в области права-рациональности, либо (3.2) в области «неправа»-нерациональности. Выясняется, что и в той, и в другой области имеется только один выбор: в первой области – подлинный-рациональный выбор, во второй области - мнимый-нерациональный выбор.

3.1. Выбор дальнейшего движения прочь из области незаконности, «неправа»-нерациональности – выбор возвращения в область законности, права-рациональности.

Законодательство о градорегулировании можно и должно изучать не только со стороны формальной-юридической, но также и со стороны явленных результатов в виде создаваемой морфологии застройки⁷.

⁷ См. *морфология застройки города, виды морфологии застройки города.*

Поскольку считается, что горожанам, как правило, не безразлична морфология застройки⁸, и поскольку она предопределена порядком градорегулирования⁹, то должен рассматриваться в императивном порядке вопрос о реформировании *несистемы ТАГ* ради усовершенствования морфологии застройки и жизни горожан¹⁰. Логический алгоритм такого реформирования также предопределён. Если посмотреть на этот алгоритм со стороны изучаемого вопроса об установлении/неустановлении максимальных пределов для высотности застройки в мегаполисе, то является следующей объективной картина подлежащих выполнению задач в области законодательного обеспечения *подлинного градорегулирования*:

3.1.1) должно быть устранено внутреннее противоречие в ГрК РФ, когда часть 1.1 статьи 38 прямым образом противоречит части 6 статьи 36 (см. выше), а устраняется это противоречие одним из двух способов:

3.1.1а) либо упраздняется часть 1.1 статьи 38 ГрК РФ, некогда ошибочно введённая в Федеральный закон в качестве нормы, которая, якобы, может применяться фактически повсеместно – всего лишь по произвольному желанию, для реализации которого не требуется предъявлять никаких обоснований¹¹;

3.1.1б) либо указываются чёткие условия для применения части 1.1 статьи 38 ГрК РФ – применения только лишь в территориальных зонах, специально предназначенных для «небоскрёбного строительства» - в зонах, определённых посредством системных документов градорегулирования – *генерального плана и правил землепользования и застройки*¹².

3.1.2) далее, чтобы воспользоваться возможностью, предоставляемой исправленным и уточнённым ГрК РФ в части территориально локализованного снятия запрета на установление максимальных пределов высотности застройки, потребуется:

3.1.2а) подготовить и принять подлинные ПЗЗ (а первоначально - упразднить номинальные-фиктивные ПЗЗ, противоречащие и ГрК РФ, и ЗК РФ);

⁸ Надо иметь в виду, что этому утверждению противостоит противоположное утверждение. См. по этому поводу *феномен безразличного притяжения любой морфологии застройки в городе*.

⁹ См. *приоритет порядка градорегулирования над его следствием – создаваемой морфологией застройки*.

¹⁰ См. *эффект домино – логический самораспад несистемы точечного-административного градостроительства*.

¹¹ См. *феномен создания ошибок намеренных в законодательстве о градорегулировании*.

¹² См. *соразмерная застройка; неприкаемые небоскрёбы; пределы роста для мегаполиса*; а также рис. 19-4.2А; 19-4.2Б; 19-4.2В с комментариями к ним, включая разбор содержания и причин допущения градостроительной ошибки по созданию заведомо недостаточного мега-центра мегаполиса – ошибки, предопределившей хаотичное-деструктивное распространение по всему городу *неприкаемых небоскрёбов*.

3.1.2б) ввести в генеральный план юридически значимые положения (ныне из него фактически упразднённые), включая положения, подлежащие трансляции в ПЗЗ, об определении границ специальных зон «небоскрёбного строительства».

Иным законным и разумным способом рассматриваемое целевое намерение выполнить невозможно в принципе - поименованные действия не могут быть выполнены иначе, как только в результате упразднения из практики управления *несистемы точечного-административного градостроительства* и перехода к применению *системы зонального-правового градорегулирования*.

3.2. Альтернативный выбор дальнейшего движения из области привычной незаконности, «неправа»-нерациональности туда же - в область незаконности, «неправа»-нерациональности.

Чтобы совершить выбор в пользу продолжения пребывания в области незаконности, то есть, чтобы обеспечить возможность продолжать существовать в области «неправа»-нерациональности, потребуется:

3.2.1) ничего не делать из того, что могло бы внушить сомнение в правильности уже достигнутого, и умалчивать о той деформированной *правовой реальности*, которая создана и существует на данный момент;

3.2.2) согласиться на то, чтобы продолжать не бояться больших рисков перед соответствующими проверяющими инстанциями, а также небезразличными горожанами, укрывая факты неизменного небрежения к законодательству – к принятию и применению незаконных актов, а также небрежения морфологическим устройством мегаполиса, сумбурность и деструктивность которого обречена возрасти по мере приближения будущего¹³.

4. Выводы.

По поводу принятия и предстоящего применения Постановления Правительства Москвы от 2 февраля 2024 г. № 199-ПП следует сказать, что нынешняя ситуация является закономерной и неизбежной в том смысле, что:

- предопределено было происходить многие годы развёртыванию несистемы точечного-административного градостроительства – той несистемы, которой предопределено было достичь своего максимума в соответствующий момент времени;

¹³ См.: *прогноз изменений морфологии застройки мегаполиса; сумбур как неизбежный результат псевдоградорегулирования*; см. также рис. 25 как символ морфологии застройки неполяризованной-недифференцированной, суть – деструктивной, неизбежно производимой *несистемой ТАГ*.

- в результате такой максимизации негде было оказаться этой несистеме, как только в тупике формально-юридическом и тупике морфологическом - оказаться либо для продолжения упорного и деструктивного пребывания в нём, либо для осознания подлинной реальности и получения ментального импульса-побуждения к целенаправленному выходу из тупика.