

*Помыслиши советы,
ихже не возмогут составити (Пс 20)*

Вопросы о новых сводах правил по безопасности градостроительного проектирования – о возможности превращения незнания в инструмент деструкции

Опубликованы четыре новых свода правил по безопасности градостроительного проектирования (далее – СП¹). Все они основаны на Федеральном законе от 30.12.2009 № 384-ФЗ (ред. от 25.12.2023) "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений" (далее - № 384-ФЗ).

Объективно существуют известные теоретические основания рационального обеспечения безопасности при градостроительном проектировании. Эти основания в условиях *дуалистического законодательства*² обречены были стать мишенью для деструктурирования. В том числе путём создания пробелов-недосказанностей в самом № 384-ФЗ. Результатами такого деструктурирования становятся недопустимые в логике (и, соответственно, в рациональной практике) смешения в одном СП собственно требований безопасности и рекомендаций (не-требований не-безопасности), когда то, что в принципе не может быть требованием, только лишь по факту своего размещения под обложкой СП превращается в как бы обязательное-принудительное – в то, что из рекомендации превращается в директивное указание для практики деструктивной. Предопределено сказанному случиться при применении новых СП. В данном тексте не будем разбирать уже давно разобранные и опубликованные вопросы теории такой предопределённости³. Обратимся к предопределениям для практики. Сначала рассмотрим содержательные вопросы (пункты 1-10) о том, что нового привносят «новые» СП в практику, а затем (пункт

¹ Это следующие СП:

- СП 531.1325800.2024 «Градостроительство. Модели городской среды. Общие положения»;
- СП 532.1325800.2024 «Градостроительство. Модели городской среды центральная. Правила проектирования»;
- СП 533.1325800.2024 «Градостроительство. Модели городской среды малоэтажная. Правила проектирования»;
- СП 534.1325800.2024 «Градостроительство. Модели городской среды среднеэтажная. Правила проектирования».

² Здесь и далее жирным курсивом обозначены понятия, которым даны определения в «Азбуке понятий градорегулирования с иллюстрациями»: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/898267784.pdf>

³ См. раздел 3 «Градостроительное нормирование» в книге «Градорегулирование ...», опубликованной в 2019 году и размещённой в открытом доступе по адресу:

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

См. также в «Азбуке понятий ...» (по состоянию на дату после даты размещения данного текста): *самозащита градорегулирования от упразднения дуалистическим законодательством: пример сводов правил для градостроительного проектирования.*

11) рассмотрим формально-юридические вопросы о правомерности того, чтобы такие СП существовали и применялись.

Содержательные вопросы о том, что нового привносят «новые» СП

1. Сам факт наличия в указанных СП смесей из требований безопасности и рекомендаций свидетельствует о предположительном наличии у авторов СП представления о рациональной технологии выстраивания цепочки из звеньев: «ЧТО - КТО - КАК».

2. «ЧТО» - это предположение о наличии знания о том, как рационально должна быть устроена морфология застройки города в различных случаях – с помощью различных представлений-моделей⁴.

Здесь не будем обсуждать и оценивать «что» - качество этих представлений-моделей. Сосредоточимся на уяснении следующего: на реализацию «ЧТО» (на реализацию морфологии застройки, явленной в рекомендуемых параметрах той, или иной модели) будут влиять «кто» и «как» - будут влиять субъекты реализации моделей, суть правообладатели недвижимости, застройщики (это «КТО»), пользующиеся им предоставленными правами реализовывать параметры модели – правами, предоставленными им не иначе, как только градостроительными регламентами в составе правил землепользования и застройки – ПЗЗ (это «КАК»).

Иными словами, объективным-принудительным образом существует вопрос (который в силу логики управления должен быть заблаговременно решён авторами СП) о том, как рекомендуемые параметры моделей сделать обязательными для исполнения теми субъектами, которые не обязаны пользоваться СП – не обязаны исполнять СП? Сугубо формальным образом ответ на этот вопрос представлен в самих СП – представлен в том смысле, что параметры моделей переводятся в ПЗЗ⁵. Для понимания сути вопроса осталось только сопоставить:

А - целевые параметры моделей СП («ЧТО») с

⁴ Укажем, что посредством новых СП предложены три модели морфологии застройки города: 1) модель для центра города (СП 532.1325800.2024); 2) модель для малоэтажной застройки (СП 533.1325800.2024); 3) модель для среднеэтажной застройки (СП 534.1325800.2024).

⁵ Во всех новых СП, в пункте 1.1 сказано: «Настоящий свод правил распространяется на градостроительную деятельность по развитию новых и сложившихся территорий жилой и многофункциональной застройки муниципальных образований **в случае, если такая деятельность по развитию территорий осуществляется на основе параметров и характеристик среднеэтажной модели городской среды, при условии их включения в региональные/местные нормативы градостроительного проектирования (РНГП/МНГП), правила землепользования и застройки по решению уполномоченных органов государственной власти или местного самоуправления**».

Б - итоговыми параметрами, которым суждено быть достигнутым в результате переложения целевых параметров моделей СП («ЧТО») в градостроительные регламенты ПЗЗ и их применения застройщиками («КТО») согласно законодательству («КАК»).

Пока ограничимся одним примером – «моделью среднеэтажной», зафиксированной в СП 534.1325800.2024. Такое ограничение оправдано, поскольку все три модели построены по одной и той же схеме. Это значит, что выводы, получаемые для одной модели, правомерно распространять и на другие модели⁶.

3. Позиция А – основные целевые параметры («ЧТО») «модели среднеэтажной», зафиксированные в СП 534.1325800.2024, таковы⁷:

- площадь территории среднеэтажной модели – до 26 га. Для проверочного расчёта принимаем 26 га;

- плотность застройки территории зоны пешеходной доступности – 8 – 15 тыс. м²/га. Принимаем среднее значение – 12 тыс. м²/га.

Поскольку площадь «зоны пешеходной доступности» может быть либо равной, либо меньше площади модели, то с учётом среднего значения плотности застройки (12 тыс. м²/га) следует принять, что предполагается на территории модели совокупно создать 280 – 312 тыс. м² застройки.

Принимаем также к сведению, что:

- «плотность застройки земельного участка в жилом квартале» - 9 – 40 тыс. м²/га;
- суммарная площадь жилых кварталов (за вычетом площади территории, занятой улично-дорожной сетью и озеленёнными территориями в виде скверов, парков) составит порядка 18 га.

4. Позиция Б - итоговые параметры («ЧТО»), которым суждено быть достигнутым в результате переложения целевых параметров «модели среднеэтажной» в градостроительные регламенты ПЗЗ и их применения застройщиками («КТО») согласно законодательству («КАК»).

В результате переложения рекомендаций, содержащихся в модели «образцово-показательного понуждения посредством СП», - переложения рекомендаций в ПЗЗ и их использования уже в качестве правовых градостроительных регламентов predeterminedено по прошествии времени случиться, например, таким вариантам:

- первый вариант: все правообладатели-застройщики пользуются правом выбора, предоставляемого законодательством в виде ПЗЗ, – правом принять на своём земельном

⁶ В упреждение предстоящего отметим, что, действительно, выводы для одной модели подтвердились и для другой модели.

⁷ В сводном виде указанные параметры представлены в приложении к СП – в приложении А, справочном.

участке любое значение показателя «плотность застройки земельного участка в жилом квартале» в диапазоне от 9 до 40 тыс. м²/га. Никакой разумный правообладатель-застройщик не заинтересован недоиспользовать строительный потенциал своего земельного участка, но каждый правообладатель-застройщик заинтересован использовать этот потенциал максимально – так, как ему дозволено по закону, согласно ПЗЗ. В данном случае - до уровня 40 тыс. м²/га. Если все правообладатели-застройщики воспользуются указанным правом (что разумно с их стороны), то на территории модели (на территории суммарной площади жилых кварталов – 18 га) будет в действительности создано совокупно порядка 720 тыс. м², а не 280 – 312 тыс. м² застройки, как предполагалось в модели СП, то есть, в 2,3 – 2,5 раза больше, чем в модели СП;

- второй вариант: предположим, что не все правообладатели-застройщики воспользуются предоставленным им правом максимально – предположим, что в среднем «плотность застройки земельного участка в жилом квартале» составит не максимальные 40 тыс. м²/га, а всего лишь 25 тыс. м²/га (60% от максимума). Тогда будет в действительности создано совокупно порядка 450 тыс. м², а не 280 – 312 тыс. м² застройки, как предполагалось в модели СП, то есть, в 1,4 - 1,6 раз больше, чем в модели СП.

Нерациональным является рассмотрение других ещё более «пониженных» вариантов, поскольку принятие плотности застройки ниже уровня 60% от дозволенного максимума является проявлением очевидного неразумия со стороны застройщиков. Поэтому целесообразно ограничиться здесь двумя рассмотренными вариантами.

5. Таким образом, буквальное следование рекомендациям модели СП приводит к дефрагментации города – к ситуации не явно, не осознанно, но фактически запланированного превышения объёмов застройки в 1,5 – 2,5 раза, запланированного по незнанию того, как работают правовые методы зонирования и обеспечения функционирования города – по незнанию того, как должна применяться рациональная технология выстраивания цепочки из звеньев «ЧТО - КТО - КАК».

Аналогичная ситуация обнаруживается и в отношении «модели центральной»⁸.

6. Итак, анализ показал, что буквальное следование рекомендациям моделей СП принесёт не пользу, но очевидный вред – приведёт к дефрагментации морфологии

⁸ Для большей полноты анализа по той же расчётной схеме были оценены варианты использования строительного потенциала земельных участков для другой модели - «центральной» (СП 532.1325800.2024), использования на максимальном уровне 100% от предоставляемых прав (55 тыс. м²/га), 82% от предоставляемых прав (45 тыс. м²/га) и 60% (33 тыс. м²/га). Результаты являются аналогичными тем, которые были получены для модели «среднеэтажной», а именно: для модели «центральной» фактическое превышение объёмов застройки, возводимых согласно законодательству (градостроительным регламентам ПЗЗ) составит 1,4, 1,9 и 2,4 раза по сравнению с показателем, рекомендованным-подразумеваемым в модели СП.

застройки города⁹. Значит, для спасения репутации СП должна быть проверена другая возможность - «не буквальное следование рекомендациям модели СП».

Уже сам факт, отмеченный в пункте 5, говорит о том, что модели СП остались недоделанными. Скорее, недомысленными в методологическом и идеологическом отношениях. «Не буквальное следование рекомендациям модели СП» гипотетически может быть выполнено двумя группами субъектов: 1) специалистами на местах (см. пункт 7) и 2) авторами СП (см. пункт 8).

7. Гипотеза о доделывании моделей СП специалистами на местах.

Чтобы не допустить проникновения в город деструкции через механическое-неотрефлексированное закрепление в градостроительных регламентах ПЗЗ тех показателей, которые рекомендованы-предписаны в моделях СП, придётся самостоятельно-инициативно (вопреки СП) сузить чрезмерно расширенный диапазон как бы допускаемой посредством СП плотности застройки земельных участков.

Такая работа по уровню требуемых компетенций может оказаться не ниже, а то и выше того уровня компетенций, который потребовался для составления моделей СП. Тогда обнаружится неэффективность «работы через посредников» в виде недоделанных и потому ошибочных моделей СП – с очевидностью обнаружится отсутствие необходимости в использовании моделей СП. Таким образом, данная «гипотеза о доделывании недоделанного» не подтверждается в том смысле, что ради защиты города от морфологического деструктурирования придётся отказаться от предложенного-навязанного СП.

8. Другая гипотеза о доделывании моделей СП уже их авторами – путём дополнительного внедрения в модели того, что там должно быть, но там оказалось отсутствующим (по недосмотру и, или незнанию).

Стало ясным, что деструктурирующий потенциал моделей СП заключён в чрезмерно расширенном диапазоне плотности застройки земельных участков. Значит, его надо сузить. Такое сужение не является механистическим действием. Это неизбежное проявление того, что в модели СП, предположительно демонстрирующей некий обобщённый тип застройки, в действительности содержится множество под-моделей. Их придётся предъявить. Для такого предъявления уже недостаточно будет использования только слов и цифр. Потребуется показать картографические примеры использования возможностей института градостроительного зонирования – примеры выделения территориальных зон, подзон,

⁹ См. *деструкция города строительством; качество в градорегулировании; качество морфологии застройки города; перебор застройки, недобор застройки.*

установления для них градостроительных регламентов – таких, которые не разрушали бы общую концепцию морфологического устройства застройки города. Получается, что:

- с одной стороны, без указанной дополнительной работы не обойтись. Иначе обнаружится деструктурирующее воздействие моделей СП (объективно в них содержащееся), чего допускать нельзя ради сохранения репутации ведомства, обеспечившего принятие новых СП;

- с другой стороны, необходимое по смыслу выполнение указанной дополнительной работы укажет на невозможность «удерживать» рекомендуемые модели под обложкой СП, поскольку слишком очевидным станет их статус сугубых рекомендаций, а совсем не статус требований безопасности, под которым они формально предъявляются¹⁰.

Это коллизия, которой как неизбежности предопределено было возникнуть и обнаружиться в двух проявлениях – в виде:

1) тупиковой ловушки – как неизбежной потребности «управлять приказами из центра» без фактического обладания (как выяснилось на примере новых СП) необходимыми на то компетенциями в области правового градорегулирования;

2) недостаточности методологической и идеологической (см. пункт 9).

9. Проблемы методологии «сами себя навязывают» всякому аналитику, который осмелится бы принять на себя выполнение соответствующей цели, и обнаруживаются в следующих положениях:

9.1) чтобы показать всем для подражания «на местах» унифицированные примеры морфологии застройки, надо выбрать ограниченное число типов застройки (предположим - три);

9.2) выбор типов-примеров застройки, производимый с целью их унифицирования, имеет следующие закономерности, которые невозможно игнорировать (в области логики рационального) – их надо будет выполнить:

9.2.1) надо будет выбрать некоторые части территории, не слишком большие по площади (иначе пропадет качество «унифицированности» и, соответственно, уменьшится упразднится желание применять на местах примеры, ставшие «неунифицированными» по причине избыточности территории);

¹⁰ Напомним, что согласно части 1 статьи 6 № 384-ФЗ СП – это вид документа в ряду иных видов документов, посредством которых «обеспечивается соблюдение **требований** настоящего Федерального закона ...», а согласно части 6 статьи 3 № 384-ФЗ этот Закон «**устанавливает минимально необходимые требования ...**» в отношении разных видов **безопасности** (пункты 1, 2, 3, 4, 5, 8), а также требований в отношении энергетической эффективности (пункт 7) и доступности зданий (пункт 6).

В этом месте полезно обратиться к приложению (пункт 11), где содержатся доказательства о правовом статусе «новых» СП и «старого» СП по безопасности градостроительного проектирования в части смесей из не подлежащих смешению компонентов – смесей требований безопасности и не-требований не-безопасности, а сугубых рекомендаций.

9.2.2) одновременно надо будет внутри не слишком больших по площади территорий выбрать достаточно широкий разброс видов застройки, который мог бы демонстрировать широкое разнообразие возможностей применения предлагаемых унифицированных примеров для подражания (такой принудительно широкий разброс должен явиться не иначе, как только в виде избыточно широкого диапазона значений плотности застройки земельных участков);

9.3) неизбывный итог в виде всегда избыточно широкого диапазона значений плотности застройки земельных участков является тем деструктурирующим фактором, который принудительно и неизбежно (несмотря на возможные добрые намерения) будет сводить на нет все усилия по созданию «в центре» морфологических моделей-примеров для переадресования их на места для подражания (см. пункты 4, 5).

10. Таким образом, методология всегда «мстит» за проявления небрежения к ней неизбежными проявлениями деструкции на практике.

Каков выход из обнаруженной коллизии? Самый простой выход – не замечать наличия коллизии. Этот псевдо-выход ныне очень распространён, он активно используется как законодателями, управленцами, специалистами, так и горожанами – не-специалистами¹¹. Менее простой выход состоит в том, чтобы обратить внимание на *дуалистическое законодательство*, позволяющее деструктурировать отечественные города в морфологическом отношении¹².

Формально-юридические вопросы о правомерности того, чтобы рассмотренные СП существовали и применялись

11. Приложение – дополнения в виде разрешения формальных вопросов. Доказательства о правовом статусе «новых» СП и «старого» СП по безопасности градостроительного проектирования относительно содержащихся в таких СП смесей из не подлежащих смешению компонентов – смесей из обязательных к исполнению требований безопасности и не-требований не-безопасности, а сугубых рекомендаций, не обязательных к исполнению.

¹¹ См., например:

- феномен безразличного притяния любой морфологии застройки в городе;
- феномен незаконного узаконения ложного права местной власти отказываться от применения градостроительного зонирования;
- Вопрос о законном и незаконном способах неустановления предельных высот для объектов строительства, адрес размещения текста: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/909547985.pdf> ;
- Вопросы о «цифровом мастер-планировании» и взаимосвязях актов, противоречащих законодательству, адрес размещения текста: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/907281804.pdf>

¹² См., например, *программа исправления ошибок законодательства о градорегулировании – намеренных и ненамеренных.*

11.1. **Доказательства о правовом статусе «новых» СП¹³** по безопасности градостроительного проектирования слагаются из следующих положений:

11.1.1) согласно части 1 статьи 6, а также части 6 статьи 3 № 384-ФЗ не могут СП не содержать требования по безопасности, СП должны такие требования содержать;

11.1.2) наряду с положением 11.1.1 в законодательстве нет прямого формального запрета на то, чтобы в СП помимо требований безопасности содержались бы также и не-требования не-безопасности - суть рекомендации. Нет запрета, кроме запрета со стороны внутренней логики законодательства, в пункте 11.1.3 обозначенной;

11.1.3) «новые», вновь создаваемые СП, не содержащие никаких новых, дополнительно введённых требований безопасности, а являющиеся компиляциями из прежних-старых требований безопасности (позаимствованных из прежних-старых СП), а также из сугубых рекомендаций (не-требований не-безопасности) прямо противоречат № 384-ФЗ, поскольку посредством таких СП не может обеспечиваться и, соответственно, не обеспечивается соблюдение требований № 384-ФЗ (сверх уже некогда обеспеченных требований) согласно части 1 статьи 6, а также части 6 статьи 3 этого Закона.

Иными словами, «новые» СП указанного смешанного вида противоречат № 384-ФЗ, то есть, не должны приниматься и не должны применяться.

11.2. **Доказательства о правовом статусе «старого» СП** по безопасности градостроительного проектирования (СП 42.13330.2016 «СНиП 2.07.01-89* Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений») слагаются из следующих положений:

11.2.1) в законодательстве нет прямого формального запрета на то, чтобы в СП помимо требований безопасности содержались бы также и не-требования не-безопасности - суть рекомендации. В указанном СП содержатся указанные смеси;

11.2.2) согласно внутренней логике законодательства, та часть смесей СП, которая не является требованиями безопасности, а является рекомендациями не может применяться в обязательном порядке, поскольку такое обязательное применение:

- противоречит части 1 статьи 6, а также части 6 статьи 3 № 384-ФЗ;

- противоречит Градостроительному кодексу РФ в части недопустимого и незаконного внедрения одного института в другие институты регулирования, а именно:

¹³ Поименованы в сноске 1 к настоящему тексту.

института технических регламентов безопасности в институт градостроительных регламентов и в институт нормативов градостроительного проектирования¹⁴.

Иными словами, **согласно № 384-ФЗ «старый» СП должен применяться в обязательном порядке исключительно лишь в отношении содержащихся в нём подлинных требований безопасности** и не должен применяться в обязательном порядке в части рекомендаций и прочих не-требований не-безопасности.

¹⁴ Показательным в указанном отношении является клубок противоречий, который обнаруживается во введении и в пункте 1.1 указанного СП, где:

- указывается на № 384-ФЗ как на основание этого СП;

- вопреки тому, что № 384-ФЗ определяет требования по вопросам безопасности проектирования (см. часть 1 статьи 6, а также часть 6 статьи 3 № 384-ФЗ), рассматриваемый СП, который декларативно опирается на этот Закон, неправоммерно утверждает другое, а именно то, что этот СП «...содержит основные требования к ... планировке и застройке», что не тождественно требованиям безопасности градостроительного проектирования. Не тождественность указанных понятий указывает на замещение-подмену одного другим;

- затем утверждается, что, якобы, «Указанные требования могут быть конкретизированы и дополнены с учетом региональных и местных особенностей в региональных и местных нормативах градостроительного проектирования, утвержденных в установленном порядке». То есть, утверждается то, что противоречит законодательству, а именно: 1) то, что не относится к требованиям безопасности (*требования к ... планировке и застройке*) неправоммерно обращается как бы в требования безопасности, якобы, подлежащие обязательному соблюдению; 2) но тут же возникает «отказ от требований» - возникает признание о том, что нечто заявленное как требования федерального уровня, вовсе не является требованиями, поскольку их допускается изменять на местном уровне.