

Вопросы о дуалистическом законодательстве и о том, что такое «приватизация» градорегулирования¹

Осмысление темы *дуалистического законодательства о градорегулировании*² не сулит ощутимых дивидендов для нынешнего периода практического применения знаний, полученных аналитическими исследованиями.

Дуализм – это раздвоенность, а допущение в законодательстве раздвоенности – это допущение противоположного, друг друга исключающего, это допущение недопустимого³. Почему в законодательстве стало возможным невозможное в логике? Видимо, потому, что имеется приоритет чего-то более важного, чем простая и ясная логика рациональных смыслов. Что может быть таким приоритетом? Целесообразность. Точнее, намерение через дуалистическое-раздвоенное законодательство обеспечивать *выгодоприобретательные интересы* административных и иных *альфа-бенефициаров строительства*, обеспечивать в гораздо большем объёме, чем это было бы возможным при сохранении законодательства непротиворечивым – недуалистическим-нераздвоенным, рациональным-справедливым. Но это пока только гипотеза, которую надо проверить, и сделать это надо посредством данного текста. Для этого потребуется:

- реконструировать логическую историю изобретения «полезных» противоречий для внедрения в дуалистическое законодательство;

¹ Или «Вопросы доказывания гипотезы умышленного внедрения противоречий в дуалистическое законодательство ради обеспечения выгодоприобретательных интересов административных и иных альфа-бенефициаров строительства».

² В данном тексте жирным курсивом обозначены понятия, определения которым даны в «Азбуке понятий градорегулирования с иллюстрациями» (по состоянию на 23.02.2024), размещённой по адресу: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/898267784.pdf>

В той же рубрике «Обсуждение вопросов градорегулирования» можно будет впоследствии обнаружить указанную «Азбуку» по её состоянию на более поздние даты.

³ Вот некоторые примеры нынешней раздвоенной *правовой реальности*:

- противоположные возможности как устанавливать, так и не устанавливать предельные параметры разрешённой застройки в правилах землепользования и застройки (см. далее пункт 3.2);
- противоположные возможности как соблюдать, так и не соблюдать положения генерального плана и правил землепользования и застройки в локальных проектах комплексного развития территорий (см. далее пункт 4.3);
- противоположные возможности как использовать, так и не использовать соответствующие виды параметров в составе градостроительных регламентов для регулирования внешнего облика застройки (см. определения понятий *внешний облик объектов; АГО и АГР – архитектурно-градостроительный облик и архитектурно-градостроительное решение*).

- осмыслить результаты и последствия таких изобретений для морфологии застройки городов и для дела градорегулирования подлинного, не упразднённого посредством дуалистического законодательства⁴.

1. Артикуляция характеристик дуалистического законодательства о градорегулировании (ДЗГ)

ДЗГ – это такое законодательство, которое содержит противоречия, причём такие противоречия, которые допускают способы действий диаметрально противоположные⁵ в содержательном и процедурном отношениях, что неизбежно создаёт возможности для создания деструктивных ситуаций на практике.

ДЗГ – это такое законодательство, противоречивые положения которого обречены быть объектами для обретения доказательств неопровержимых, а в силу очевидной неопровержимости не могут оставаться неизвестными законодателям.

ДЗГ – это такое законодательство, факт существования которого объясняется не соображениями *рациональности-справедливости*, но противоположными, противоречивыми положениями, которым нет возможности находиться в иной смысловой области, как только в области *выгодоприобретательных интересов* административных и иных *альфа-бенефициаров строительства*.

ДЗГ – это такое законодательство, противоречия которого скрепляются положением, указывающим на неслучайность противоречий, но на заблаговременно предусмотренную цепь взаимосвязанных псевдо-правовых норм, в различных актах и в различное время принятых (см. пункт 3.3) для обеспечения функционирования *несистемы точечного-административного градостроительства (несистемы ТАГ)*.

2. Логические и историко-психологические основания для возникновения антагонистических направлений в дуалистическом-раздвоенном законодательстве о градорегулировании в постсоветской России

Антагонистическим направлениям предопределено было возникнуть: направлению подлинного правового градорегулирования недуалистического-нераздвоенного (см. пункт 2.1) и направлению неподлинного неправового градорегулирования дуалистического-раздвоенного (см. пункт 2.2).

⁴ См. *подлинное и неподлинное в градорегулировании: возможность существования и различения*.

⁵ См. *система зонального-правового градорегулирования, несистема точечного-административного градостроительства*.

2.1. Следующие объективные основания предопределили неизбежное возникновение в постсоветской России основ подлинного законодательства о правовом градорегулировании (недуалистического-неразвоенного):

2.1.1) невозможно бесконечно долго существовать ситуации, когда в городе отсутствуют права собственности и права аренды на земельные участки и иные объекты недвижимости. Если такая ситуация всё же где-то однажды возникает, то ей неизбежно предопределено когда-то закончиться в исторической перспективе;

2.1.2) после завершения периода, обозначенного в пункте 2.1.1, неизбежно быть тому, чтобы:

2.1.2а) возникло законодательство о градорегулировании, основанное на: (1) **зонально-правовом подходе**, (2) признании **ценностей пространственных базовых** и, соответственно, на (3) имеющих юридическую силу пространственных параметрах **соразмерной застройки** (включая требуемое логикой непротиворечивости установление запретов на создание иной, **несоразмерной застройки**⁶);

2.1.2б) законодательству, обозначенному в пункте 2.1.2а, предопределено также: (4) быть непротиворечивым-недуалистическим (не допускающим дуализма-раздвоения правовых норм), (5) стать основанием для выстраивания **системы зонально-правового градорегулирования**; (6) стать основанием для упразднения ранее существовавшей и противящейся упразднению **несистемы точечного-административного градостроительства**.

2.2. Следующие субъективные основания предопределили неизбежное возникновение в постсоветской России основ неподлинного законодательства о неподлинном градорегулировании – дуалистического-раздвоенного законодательства. После завершения периода, обозначенного в пункте 2.1.1, неизбежно было случиться тому, чтобы:

2.2.1) неопределённо долго продолжала бы существовать-функционировать прежняя **несистема точечного-административного градостроительства** параллельно с неопределённо долгим (намеренно долгим-затянутым) процессом формирования новой (для прежней практики новой, но не для вневременной логики управления) **системы зонального-правового градорегулирования**;

2.2.2) в указанный как бы неопределённо долгий период не могли не возникнуть такие субъекты как **альфа-бенефициары строительства**, не могли не сформироваться и не

⁶ См. текст «Вопросы о безопасности, ценностях и требованиях морфологии соразмерной застройки», размещённый по адресу: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/930062913.pdf>

укрепиться чёткие представления о их *выгодоприобретательных интересах*. В том числе должно было сформироваться у альфа-бенефициаров строительства понимание того, что:

2.2.2а) новое законодательство о градорегулировании обеспечивает формирование непротиворечивой системы зонального-правового градорегулирования и упразднение противоречивой несистемы точечного-административного градостроительства вместе с упразднением возможности реализовывать в приоритетном порядке интересы альфа-бенефициаров строительства. Это значит, что с позиции указанных субъектов процесс формирования и внедрения в практику нового законодательства о градорегулировании должен быть заблокирован;

2.2.2б) реальное выполнение императивного для альфа-бенефициаров строительства требования, указанного в пункте 2.2.2а, неизбежно сопряжено с непростой работой по обретению понимания и реализацией следующих взаимосвязанных положений:

- невозможно в принципе изъять непротиворечивым образом из нового законодательства зональный-правовой подход в градорегулировании, поскольку такому подходу предопределено оставаться неупразднимым, номинально декларируемым, как минимум;

- с позиции альфа-бенефициаров строительства зональный-правовой подход в градорегулировании не должен применяться (оставаясь терпимым как наличие чего-то номинального), но должен применяться диаметрально противоположный точечный-административный подход⁷;

- в принципе невозможно непротиворечивым образом внедрить в законодательство о градорегулировании точечный-административный подход. Вопреки указанной невозможности (и ради обеспечения выгодоприобретательных интересов альфа-бенефициаров строительства) такой подход всё же должен быть внедрён в законодательство – внедрён не иначе, как только посредством внедрения в законодательство противоречий;

- это означает, что с позиции интересов альфа-бенефициаров строительства законодательству о градорегулировании предопределено: а) стать противоречивым-дуалистическим; б) воспринять некую исходную-базовую норму, которая должна обеспечить псевдо-правовую возможность применения точечного-административного подхода (и отторжения-неприятя зонального-правового подхода), - норму, которой исходно невозможно не быть не противоречивой при том, что её противоречивость должна стать объектом умолчания (см. далее противоречие № 1); в) продолжить принимать в себя последующие нормы в порядке инерционного развёртывания противоречивой исходной-базовой нормы вплоть до достижения некоторого максимального состояния дуалистического

⁷ См. *зональное-правовое градорегулирование; зональность и точечность (не-зональность) в градорегулировании; точечное-административное градостроительство.*

законодательства о градорегулировании (см. далее цепочку противоречий: № 1 - № 2 - № 3 - № 4 - № 5 - № 6 - № 7).

2.3. В логической последовательности указанных положений как бы сама собой является аналитическая задача, состоящая из трёх частей, - из того, что необходимо доказать:

2.3.1) доказать противоречивость исходной-базовой нормы, созданной для обеспечения начала процесса выстраивания дуалистического законодательства о градорегулировании (см. пункт 3.2);

2.3.2) воспроизвести предопределённый псевдо-логикой процесс развёртывания дуалистического законодательства посредством выстраивания цепочки взаимосвязанных противоречивых норм, порождаемых исходной противоречивой нормой (см. пункты 4.1 – 4.2 – 4.3 – 4.4 - 4.5). Иными словами, возникает задача доказать гипотезу умышленного внедрения противоречий в дуалистическое законодательство ради обеспечения выгодоприобретательных интересов административных и иных альфа-бенефициаров строительства;

2.3.3) доказать, что развёртывание псевдо-логики безусловного приоритета выгодоприобретательных интересов альфа-бенефициаров строительства неизбежно максимизирует дуалистическое законодательство о градорегулировании до того наивысшего состояния, когда градорегулирование коммерциализируется-приватизируется, то есть фактически упраздняется как публичная функция (см. пункт 4.5).

3. Правовые акты как звенья в логической цепочке, друг друга заведомо предопределяющие и обречённые быть противоречивыми актами, формально и фактически обеспечивающими создание деструктивной линии в дуалистическом законодательстве о градорегулировании

3.1. Дуалистическое-раздвоенное законодательство не может в принципе возникнуть, а потому и не могло возникнуть в отечественной практике без предъявления самого первого формального знака-указания о санкционированном начале использования возможности такое законодательство создавать - без того, чтобы была первоначально создана-придумана и официально принята противоречащая прежним нормам исходная-базовая норма, явленная в некотором акте-противоречии № 1.

Прежде, чем воспроизвести доказательства относительно указанной исходной-базовой нормы (см. далее пункт 3.2) укажем на примечательные особенности периода законотворчества с момента закрепления в нём принципов подлинного правового

градорегулирования и вплоть до момента принятия обозначенной исходной-базовой нормы, противоречащей прежним нормам⁸:

- в этот период противоречия создавались ради «облегчения жизни» административным альфа-бенефициарам строительства, например, путём намеренного умаления юридической значимости документов территориального планирования⁹;

- указанные противоречия: а) могли создаваться пока лишь путём замены-упразднения прежних норм на новые нормы, противоположные по смыслу прежним нормам, то есть, формальный дуализм законодательства ещё не возникал, не создавался (поскольку прежние нормы попросту упразднялись, чтобы не отвлекать от как бы единой, но изменённой смысловой направленности новых норм), зато уже создавались псевдо-смысловые основания для утверждения-тиражирования неадекватности-ошибочности законодательства; б) не могли создаваться путём легального выбора одной из двух антагонистических линий регулирования, поскольку формальная возможность такого выбора ещё не была узаконена посредством исходной-базовой нормы, к тому времени ещё не придуманной и не внедрённой в законодательство.

3.2. Доказательство обречённости быть противоречивой исходной-базовой нормой (в акте-противоречии № 1), специально созданной для обеспечения импульса-начала процесса последовательного, шаг за шагом выстраивания дуалистического законодательства о градорегулировании. Это доказательство складывается из следующих, представленных ниже в кратком виде положений¹⁰:

3.2.1) указанной исходной-базовой нормой суждено было стать части 1.1, внедрённой в качестве новеллы в статью 38 Градостроительного кодекса РФ (ГрК РФ) посредством Федерального закона от 03.07.2016 № 373-ФЗ, который стал первым актом-противоречием № 1, давшим формальные основания для раздвоения законодательства на антагонистические линии. Суть внедрённой части 1.1 такова, что если в градостроительных регламентах правил землепользования и застройки (ПЗЗ) по неким причинам (которые остались

⁸ Условно можно считать, что этот период длился с 2004 года (года принятия второго ГрК РФ) до 2016 года (года принятия законодательного акта-противоречия № 1).

⁹ См., например, раздел 2 в книге «Градорегулирование. Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок», изданной в 2019 году и размещённой по адресу:

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

¹⁰ Краткое изложение доказательств потому возможно в данном тексте, что имеются соответствующие публикации с развёрнутыми, детальными доказательствами – публикации, на которые даются сноски.

Развёрнутые доказательства в отношении противоречия № 1 представлены в:

- описании вопроса 1.1.4 в книге «Градорегулирование ...»:

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

- определении понятия *феномен незаконного узаконения ложного права местной власти отказываться от применения градостроительного зонирования*.

непредъявленными, то есть – произвольно принимаемыми) не устанавливаются предельные параметры застройки, то тогда в ПЗЗ надлежит фиксировать «предписание самим себе» о том, что такие параметры вообще *«не подлежат установлению»*. Таким образом, фактически узаконивается возможность добровольного отказа местной власти от применения института правового-градостроительного зонирования при том, что процесс выдачи соответствующих разрешений (градостроительных планов земельных участков, разрешений на строительство) не прекращается, а значит, этот процесс переводится из режима системного, прозрачного в режим произвольных, непрозрачных индивидуальных административных решений в системе ручного управления (в рамках *несистемы точечного-административного градостроительства*) - решений, принимаемых в соответствии с деструктивным принципом *локальной-внесистемной максимизации застройки*;

3.2.2) между тем, после внедрения в 2016 году указанной новеллы в виде части 1.1 в статью 38 ГрК РФ не перестала существовать часть 6 статьи 36 ГрК РФ. Сопоставление этих норм заставляет однозначным образом зафиксировать следующее:

3.2.2а) посредством части 6 статьи 36 ГрК РФ исчерпывающим образом определялись и доньше определяются территории, в отношении которых не устанавливаются градостроительные регламенты (включая неустановление предельных параметров разрешённого строительства);

3.2.2б) внедрённая в статью 38 ГрК РФ часть 1.1 противоречит части 6 статьи 36 ГрК РФ, поскольку часть 1.1, якобы, позволяет выходить за пределы однажды и навсегда уже установленного исчерпывающего перечня территорий – фактически как бы позволяет произвольно и везде (не только в пределах обозначенных территорий), тотально не устанавливать предельные параметры строительства, а возможность такого тотального неустановления никоим образом не предусмотрена ГрК РФ;

3.2.3) таким образом, посредством приведённых положений доказано однозначно и неопровержимо то, что:

3.2.3а) принятая исходная-базовая норма (в виде части 1.1 статьи 38 ГрК РФ) в качестве основания для обеспечения импульса-начала процесса последовательного, шаг за шагом выстраивания дуалистического законодательства о градорегулировании противоречит букве ГрК РФ (части 6 статьи 36) и духу ГрК РФ (отражённому, в частности, в статье 2 – в принципах градостроительного законодательства, которые не допускают возможности произвольного-самовольного, беспричинного отказа от применения института правового-градостроительного зонирования);

3.2.3б) в силу указанных противоречий обозначенная исходная-базовая норма, явленная актом-противоречием № 1 (Федеральным законом № 373-ФЗ от 03.07.2016 года), не может

оцениваться иначе, как только мнимая в силу её незаконности норма и не может использоваться как основание для принятия последующих-производных норм дуалистического законодательства посредством принятия иных актов, которые по причине размещения в них такого рода противоречивых норм сами автоматически становятся актами-противоречиями – мнимыми-незаконными актами, которые в действительности не могут и не должны подлежать применению (становятся актами-противоречиями № 2, № 3, № 4, № 5, № 6, № 7 – см. далее).

3.3. Теперь обобщённо воспроизведём инерционный процесс развёртывания дуалистического законодательства – воспроизведём посредством последовательного выстраивания цепочки из звеньев, явленных некоторыми особо важными актами-противоречиями¹¹.

Для начала (в порядке «панорамного ориентирования») лишь только обозначим основные звенья указанной цепочки с тем, чтобы указать на наличие между ними «цепной реакции» распространения не случайно, но намеренно создаваемых противоречий, а затем - рассмотрим их более детально (в пунктах 4.1 – 4.5):

- **звено вида А**, состоящее из исходного акта-противоречия № 1 и на нём основанного, им как бы оправданного акта-противоречия № 2 (из федерального законодательного акта-противоречия № 1 от 2016 года о незаконной псевдо-возможности тотального неустановления предельных параметров строительства в градостроительных регламентах ПЗЗ, а также из регионального акта-противоречия № 2 от 2017 года о мнимых-фиктивных ПЗЗ Москвы) – см. далее пункт 4.1;

- **звено вида Б**, состоящее из предшествующего звена вида А и дополнительного акта-противоречия № 3 от 2017 года в виде, так называемой, «комплексной схемы инженерно-технического обеспечения», - см. далее пункт 4.2;

- **звено вида В**, состоящее из предшествующего звена вида Б и дополнительного федерального законодательного акта (противоречивого в соответствующей части) № 4 от 2020 года в виде ложного узаконения возможности посредством локальных проектов «комплексного развития территорий» игнорировать решения системных документов градостроительного проектирования (ГП и ПЗЗ), - см. далее пункт 4.3;

- **звено вида Г**, состоящее из предшествующего звена вида В и дополнительного регионального акта-противоречия № 5 от 2024 года (незаконно узаконившего псевдо-право

¹¹ Даваемое здесь указание на «особо важные» акты-противоречия есть неслучайное упоминание о наличии также ряда иных актов, которые в дальнейшем будут упомянуты как неотъемлемые компоненты дуалистического законодательства.

тотально на устанавливая максимальные показатели высотности застройки), а также иного регионального акта-противоречия № 6 от 2024 года (незаконно узаконившего псевдо-право администрации вносить любые изменения на любой территории в базовые документы градостроительного проектирования «через голову» представительного органа власти), - см. далее пункт 4.4;

- **звено вида Д**, состоящее из предшествующего звена вида Г и дополнительного федерального законодательного акта (противоречивого в соответствующей части) № 7 от 2023 года в виде ложного узаконения возможности передачи фактически не уполномоченной структуре («оператору») права устанавливать максимальные-неограниченные параметры локальной застройки в условиях незаконного упразднения юридической значимости такого рода параметров в базовых публичных документах градорегулирования, - см. далее пункт 4.5.

4. Детальное рассмотрение указанных в пункте 3.3 звеньев из актов-противоречий

Поскольку ниже представленные противоречия подробно разобраны в соответствующих публикациях, то их доказательства в данном тексте излагаются в относительно кратком виде и с отсылками на дополнительные источники.

4.1. **Звено вида А**, состоящее из исходного акта-противоречия № 1 и на нём основанного, им как бы оправданного акта-противоречия № 2, - звено, состоящее из федерального законодательного акта-противоречия № 1 от 2016 года о незаконной псевдо-возможности тотального неустановления предельных параметров строительства в градостроительных регламентах ПЗЗ, а также из регионального акта-противоречия № 2 от 2017 года о мнимых-фиктивных ПЗЗ Москвы.

4.1.1. С фактом наличия федерального акта-противоречия № 1 (см. выше пункт 3.2) связаны следующие обстоятельства:

- во-первых, указанный факт очевиден, он в принципе не может оставаться неизвестным законодателям по той простой причине, что их профессиональные компетенции и квалификации не могут и не должны допускать никаких логических противоречий в законодательстве – должны заблаговременно их распознавать;

- во-вторых, доказанное наличие противоречия в федеральном акте-противоречии № 1 (несмотря на принципиальную невозможность такого наличия согласно положению, обозначенному как «во-первых») понуждает высказать гипотезу о том, что должно существовать нечто более важное, чем недопущение в законодательстве противоречий – то, ради чего создаётся дуалистическое законодательство. В случае с федеральным актом-противоречием № 1 доказано, что соответствующее противоречие создано для того, чтобы

обеспечить возможность на местном уровне создавать мнимое наличие ПЗЗ при фактическом отсутствии таких правил. Значит, не случайно создавался соответствующий Федеральный закон от 03.07.2016 № 373-ФЗ с внедрённым в него противоречием. Значит, следует проверить, была ли использована в законодательной практике региональной-местной указанная возможность и как;

- в-третьих, логикой требуемая проверка показывает, что, действительно, обнаруживается факт практического использования федерального акта-противоречия № 1 – использования посредством создания на его основе регионального-местного акта-противоречия № 2 в виде не соответствующих федеральным законам (ЗК РФ и ГрК РФ) правил землепользования и застройки (ПЗЗ) Москвы.

4.1.2. Особенности регионального акта-противоречия № 2 (постановления Правительства Москвы от 28 марта 2017 г. № 120-ПП, утвердившего ПЗЗ Москвы) таковы:

- во-первых, ПЗЗ Москвы не могли бы быть созданы и не могли бы быть приняты к исполнению при отсутствии федерального акта-противоречия № 1, как бы позволившего тотально не устанавливать в ПЗЗ предельные параметры разрешённой застройки при том, что такое «дозволение не действовать» противоречит другим нормам ГрК РФ, то есть, является незаконным, не подлежащим применению;

- во-вторых, помимо следования федеральному акту-противоречию № 1, который по причине противоречивости не должен бы применяться, ПЗЗ Москвы создают новые очевидные противоречия ГрК РФ, то есть, не должны применяться также и по иным «необеспеченным основаниям»¹²;

- в-третьих, созданные посредством принятия незаконных ПЗЗ противоречия относительно хаотизации объёмов застройки неизбежно порождают потребность в создании дополнительных противоречий – потребность, удовлетворяемую посредством создания нового регионального акта-противоречия № 2 (см. далее пункт 4.2).

4.1.3. Предшествующие пункты (4.1.1 и 4.1.2) указывают на то, что на определённом этапе рассматриваемый процесс законотворчества начался совсем «не сверху, а снизу» - не с верховной идеи предваряющего создания федерального акта № 1, но с намерения создать предположительно выгодные для узко понимаемой практики псевдо-законодательные положения на региональном уровне (создать несмотря на их противоречивость – суть деструктивность) - положения, которые затем были конвертированы в некий заказ, «передаваемый наверх» для создания соответствующего федерального закона, который затем

¹² См.:

- вопрос 1.1.4 в книге «Градерегулирование ...»:

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

- определение понятия *феномен правил землепользования и застройки для Москвы*.

и был принят как знаковое начало и оправдание предстоящего многоактного сценария развёртывания дуалистического законодательства на федеральном, региональном и местном уровнях.

Иными словами, уже в данной, начальной части анализа находит подтверждение высказанная в начале исследования гипотеза о том, что умышленно внедряются противоречия в дуалистическое законодательство о градорегулировании ради обеспечения выгодоприобретательных интересов административных и иных альфа-бенефициаров строительства.

4.2. **Звено вида Б**, состоящее из суммы предшествующего звена вида А и дополнительного акта-противоречия № 3 от 2017 года, посредством которого был введён, якобы, новый вид документа - «комплексная схема инженерно-технического обеспечения»¹³.

4.2.1. На этапе осмысления данного звена противоречий обнаруживает себя некий универсальный закон, своего рода **логическая технология создания дуалистического законодательства**. Согласно этому закону внедрение какого-либо противоречия в законодательство порождает неизбежные следствия в виде цепной реакции - следствия, которым предопределено характеризоваться следующими положениями:

- внедрённое противоречие – это деформация системы (в нашем случае – системы правового градорегулирования), нарушение её рационального устройства;

- противоречие – это нечто сугубо частичное, то есть заведомо недостаточное. Для того, чтобы применяться эффективно (суть – деструктивно) противоречие нуждается в поддержке – в создании дополнительного-последующего-производного противоречия;

- в частичности, как бы в незначительности-извинительности противоречия сокрыто намерение умалить степень его противоречивости, сделать противоречие менее заметным и, соответственно, более приемлемым-терпимым-допустимым для практики. Поэтому в дуалистическом законодательстве противоречия должны продуцироваться по принципу давления на сознание специалистов большим количеством малых порций противоречий, в том числе умножаемых повторениями, доработками-усовершенствованиями ранее уже однажды внедрённых противоречий;

¹³ Акт-противоречие № 3 – это содержащий далее рассмотренные противоречия № 141-ФЗ*, посредством которого статья 4 Федерального закона № 4802-12** была дополнена абзацами, в которых говорится о «комплексной схеме инженерного обеспечения».

* № 141-ФЗ – это Федеральный закон от 1 июля 2017 года № 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве».

** № 4802-12 – это Закона Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации».

- поэтому для того, чтобы понять суть каждого вновь внедряемого с неким намерением в дуалистическое законодательство противоречия потребуется уяснить, какие деформации в систему градорегулирования привнесли все предшествующие противоречия, и как следует эти деформации уже «задним числом» компенсировать-исправлять посредством дополнительного изобретаемого-создаваемого противоречия, а также иных потребных противоречий, при этом заведомо зная о неустранимой противоречивости-нерешаемости этой задачи компенсации-исправления прежних ошибок-противоречий в рамках намеренно, но необоснованно созданной **несистемы точечного-административного градостроительства**;

- для осмысления сути каждого вновь внедряемого в дуалистическое законодательство противоречия «напрашивается» методическая помощь для учащихся и специалистов как рекомендация последовательно выполнять следующие мыслительные действия: 1) сначала фиксируются созданные предшествующими противоречиями деформации в системе – фиксируется предопределённое к исполнению задание для создания нового-необходимого-следующего противоречия; 2) далее соотносится предопределённое задание для нового-необходимого-следующего противоречия с тем содержанием, которое было предложено в действительно принятом акте-противоречии; 3) в завершении доказательно предъявляются противоречия, которым заведомо, «до времени» предопределено было существовать в акте-противоречии, принятом в некоторый исторический момент времени.

Ниже представлена возможность убедиться, что после состоявшегося изучения актов-противоречий № 1 и № 2 указанная методическая последовательность «работает» для изучения всех последующих актов-противоречий - № 3, № 4, № 5, № 6, № 7.

4.2.2. После завершения методической вставки в предшествующем пункте (вставки, которая как бы сама собой должна была возникнуть в обязательном порядке именно на данном этапе анализа) возвращаемся к **характеристике звена противоречий вида Б** (состоящего из предшествующего звена вида А и дополнительного акта-противоречия № 3 от 2017 года в виде, так называемой, «комплексной схемы инженерно-технического обеспечения») – возвращаемся к характеристике, которая описывается следующими положениями.

Что достигнуто к 2017 году? Дуалистическое законодательство на этапе обретения связки противоречий вида А (см. пункт 4.1):

- освободило решения о застройке от обязательного следования некогда юридически значимым положениям системных документов градостроительного проектирования (ГП и ПЗЗ) и допустило произвольное создание **несоразмерной застройки**;

- обнаружило острую необходимость в создании как бы нового юридически значимого документа (взамен фактически упразднённых документов) - документа, посредством которого можно было бы сдерживать развернувшийся, фактически неуправляемый процесс хаотизации застройки, - документа, «задним числом подстроенного» под такую произвольную-несоразмерную застройку и относящегося к инженерной инфраструктуре.

Дуалистическое законодательство – это практико-ориентированное законодательство, в котором корпус правовых актов неуклонно и бесппроблемно наращивается по принципу «надо – будет». Таким был правовой акт-противоречие № 3. Оценка этого акта опубликована¹⁴. Выделим главное:

- в заданном смысловом и правовом контексте в принципе невозможно было этому акту стать иным, как только противоречивым;

- обречённость быть указанному акту противоречивым в содержательном отношении определяется тем, что: 1) регламентируемый вид деятельности не может относиться ни к какому иному институту, как только к институту территориального планирования (либо непосредственно, либо к составной части этого общего-сводного института – к институту комплексной реализации документов территориального планирования, включая генеральные планы); 2) приемлемый-минимальный уровень качества территориального планирования не может достигаться в принципе, если такое планирование осуществляется не априори (не заблаговременно, до начала процессов строительства, когда «на берегу» комплексно-расчётно соотносятся все компоненты планирования – как максимальные объёмы застройки, так и минимальные объёмы-возможности всех видов обслуживающей застройку инфраструктуры), но апостериори – как бы «задним числом, в пожарном режиме», для спасения ситуаций с намеренно максимизированной застройкой – спасения от инфраструктурных тупиков и диспропорций;

- обречённость быть указанному акту № 3 противоречивым в формальном-юридическом отношении определяется тем, что также: 3) ему невозможно быть самостоятельным документом, не принадлежащим институту территориального планирования, поскольку для данного акта никакой иной институт не подходит (не может быть придуман) и не предусмотрен ГрК РФ; 4) гипотетическая легализация рассматриваемого акта могла бы произойти, если бы он был инкорпорирован в институт территориального планирования, но для этого пришлось бы реанимировать юридическую значимость решений генерального

¹⁴ См.:

- вопрос 2.3.6 в книге «Градорегулирование ...», размещённой по адресу

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

- определение понятия *планирования альтернативные виды – упреждающее планирование и догоняющее-аутсайдерское планирование*.

плана, что для дуалистического законодательства рассматриваемого периода уже перестало быть возможным (было бы равнозначным упразднению самих деятелей-законодателей – *альфа-бенефициаров строительства*).

Таким образом, доказано, что дуалистическое законодательство на этапе достигнутой связки противоречий вида Б:

- нарастило объём противоречий за счёт принятия акта-противоречия № 3 от 2017 года в виде, так называемой, «комплексной схемы инженерно-технического обеспечения»;

- наращивание объёма противоречий происходило не за счёт неведения о совершаемых формально-юридических ошибках, но за счёт небрежения такими ошибками ради неслучайного намерения создавать в дуалистическом законодательстве противоречия для обеспечения *выгодоприобретательных интересов* административных и иных *альфа-бенефициаров строительства*.

Дуалистическое законодательство на этапе созданной связки противоречий вида Б ещё далеко не достигло своего максимального уровня, поэтому ему предопределено было продолжать своё развёртывание путём создания следующего акта-противоречия № 4. Об этом – далее.

4.3. **Звено вида В**, состоящее из суммы предшествующего звена вида Б и дополнительного федерального законодательного акта (противоречивого в соответствующей части) № 4 от 2020 года в виде ложного узаконения возможности посредством локальных проектов «комплексного развития территорий» (КРТ) игнорировать решения системных документов градостроительного проектирования - ГП и ПЗЗ¹⁵.

Что уже было достигнуто к 2020 году - до принятия акта-противоречия № 4? Дуалистическое законодательство на этапе обретения предшествующей связки противоречий вида Б:

1) обеспечило в законодательном плане то, что посредством уже только одного акта-противоречия № 1 (от 2016 года) фактически была введена ранее не предусмотренная ГрК РФ (противоречащая духу и букве этого Кодекса) универсальная возможность свободного выбора для всех органов региональной и местной власти (без требования о публичном предъявлении аргументации такого выбора) между применением, или неприменением ПЗЗ и, соответственно, между применением *системы зонального-правового градорегулирования*, или применением диаметрально противоположного, антагонистического порядка управления

¹⁵ При подготовке этого пункта использовался текст «Вопросы о доказательствах в отношении Закона № 494-ФЗ и рекомендациях по обеспечению комплексного развития территорий на период его действия», размещённый по адресу: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/438575205.pdf>

- *несистемы точечного-административного градостроительства* (с произвольным, беспричинным отказом от применения ПЗЗ и, соответственно, от системного градорегулирования);

2) обеспечило одновременно как в законодательном плане, так и в практическом плане (особенно с дополнительным принятием актов-противоречий № 2 и № 3) такую ситуацию, когда были устранены какие-либо формально-юридические препятствия для произвольного-административного установления применительно к почти любому-каждому земельному участку максимальных-нелимитированных объёмов застройки – устранены препятствия для применения деструктивного принципа *локальной-внесистемной максимизации застройки*.

Очевидно, что инерционная логика развёртывания дуалистического законодательства не позволяет останавливаться на достигнутом (на связке противоречий вида Б), но понуждает сделать следующий шаг (к созданию связки противоречий вида В) на пути максимизации дуализма. В порядке упреждения логика являет содержание также и этого следующего шага. Согласно этой логике неизбежно быть тому, чтобы на следующем шаге принцип *локальной-внесистемной максимизации застройки* был бы распространён с меньшего на большее – с уровня единичных земельных участков на уровень их совокупностей в составе локальных территорий-комплексов.

Дальше возникают в качестве задания для решения «вопросы техники» о том, как этот следующий шаг нужно совершить – посредством создания как устроенного дополнительного акта-противоречия № 4? Содержание таких вопросов и ответов уже предопределено, то есть, известно заранее в логике. Поэтому обозначим логику принудительного создания этого содержания для того, чтобы потом сопоставить её с текстом акта-противоречия № 4, действительно созданного и принятого в предназначенное ему время. Аналитики, получившие соответствующее законотворческое задание, какими бы ни были их теоретические и профессиональные пристрастия, обречены пытаться осмыслить и непротиворечиво решить, как минимум, один простой и неизбежный вопрос о том, что такое «комплексность» для локальной территории.

Ответ на этот вопрос предопределён в *теории градорегулирования*. Воспроизведём в кратком виде суть этого вневременного ответа следующими положениями:

- комплексность локальной застройки – это некий приемлемый уровень соотнесённости (согласно соответствующим критериям) между объёмом застройки и объёмами-возможностями инфраструктуры различных видов, обслуживающей-обеспечивающей застройку¹⁶;

¹⁶ См. *комплексность застройки жилой*.

- в законодательном акте само упоминание о «комплексности» застройки может состояться не иначе, как только в контексте планирования предстоящих действий, например, по «комплексному развитию территории» (КРТ). Специалистам известно нечто элементарное - то, что планирование «комплексной» застройки не может состояться в принципе, если не определены рамочно максимальные значения показателей объёмов застройки на территории планируемого развития.

Спрашивается: с учётом указанных объективных положений как должен действовать аналитик, получивший задание обеспечить продолжение процесса развёртывания дуалистического законодательства путём создания неизбежного для такого законодательства акта-противоречия № 4 и намеревающийся выполнить это задание приемлемым образом? У принявшего такое задание аналитика уже нет выбора. Он должен:

- во-первых, отвергнуть указанные объективные положения путём умолчания об их существовании - отвергнуть, поскольку без этого ему не удастся приемлемым образом выполнить законотворческое задание, в основе которого лежат уже обретенные не без труда достижения дуалистического законодательства и прежде всего свобода административных альфа-бенефициаров строительства от необходимости устанавливать юридически значимые максимальные значения показателей для объёмов как бы планируемой застройки;

- во-вторых, в подготавливаемом законопроекте (в проекте акта-противоречия № 4) зафиксировать опцию-возможность неустановления в документах КРТ юридически значимых-обязывающих показателей максимальных пределов застройки, а также освободить документы КРТ от необходимости учёта рамочных-системных показателей существующих-утверждённых ГП и ПЗЗ, а в дополнение надо будет придумать пока ещё неведомые юриспруденции механизмы принудительного внесения изменений в ГП и ПЗЗ после свободного-произвольного утверждения документов КРТ.

Дальше действует принцип дуалистического законодательства, согласно которому «сказано - сделано»:

1) принимается федеральный законодательный акт-противоречие № 4¹⁷;

2) в акт-противоречие № 4 внедряются те противоречия, которые ему предписано воспринять ради продолжения процесса развёртывания дуалистического законодательства на пути к его максимизации – ради *выгодоприобретательных интересов* административных и иных *альфа-бенефициаров строительства*, а именно:

¹⁷ Федеральный закон от 30.12.20 № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий».

2а) относительно задания, обозначенного словом «во-первых». Действительно, в акте-противоречии № 4 не фиксируется требование о предъявлении юридически значимого-обязывающего показателя максимального объёма застройки для любого-каждого проекта КРТ¹⁸;

2б) относительно задания, обозначенного словом «во-вторых». Действительно, в акте-противоречии № 4 документы КРТ не обязаны учитывать системные-общегородские решения ГП и ПЗЗ, а после утверждения документов КРТ в обязательном порядке в пределах краткого срока принудительно должны вноситься изменения в ГП и ПЗЗ¹⁹.

Очевидно, что в указанной процедурной схеме имеют место противоречия как содержательные, так и формально-юридические. Если ограничиться последними, то необходимо указать на следующее. До принятия № 494-ФЗ в законодательстве Российской Федерации не было предусмотрено такой возможности, чтобы исполнительная власть (утверждающая, например, проект планировки территории) имела бы право понуждать представительную власть в пределах фиксированного срока (например, 90 дней) вносить безропотно изменения в документы, ранее утверждённые представительной властью (в ГП и ПЗЗ). При этом Конституция Российской Федерации не предусматривала и до сих пор не предусматривает такой возможности – как до принятия, так и после принятия № 494-ФЗ.

В завершении данного пункта 4.3 следует указать на то, что:

- выдвинутая гипотеза ещё раз подтверждена потому, что нет возможности вообще отсутствовать объяснениям того, что в законодательстве имеются противоречия, а поскольку объяснения заведомо имеются, то им нет возможности существовать иначе, как только в виде неких намерений, а в качестве таких намерений нет возможности существовать никаким иным

¹⁸ Логическая технология непредъявления такого, казалось бы, обязательного требования такова:

а) не предъявляется требование об обязательном публичном рассмотрении результатов предварительного расчётного моделирования проекта КРТ;

б) предельные параметры разрешённого строительства (ППРС) не дифференцируются на минимальные и максимальные. ППРС надлежит устанавливать субъекту РФ. При наличии положения (а) и при том положении, что предваряющее моделирование проектов КРТ не является прямым полномочием субъектов РФ неотвратимо возникает ситуация, согласно которой:

- будут устанавливаться в качестве юридически значимых минимальные параметры застройки проекта КРТ;
- не будут устанавливаться в качестве юридически значимых максимальные параметры застройки проекта КРТ.
Более подробно об этом см. комментарий к пункту 5 части 1 статьи 67 ГрК РФ (в редакции № 494-ФЗ), представленный в определении понятия *градорегулирование - власти исключительная прерогатива и от неё отрешение, дозволенное для несистемы точечного-административного градостроительства псевдозаконодательством*.

¹⁹ Логическая технология такого игнорирования системности и принуждения к принятию несистемности такова:
- вводится норма о независимости решений проектов КРТ от решений ГП и ПЗЗ. См. части 10 и 10.2 статьи 45 ГрК РФ в редакции № 494-ФЗ;

- вводится норма о том, что после утверждения локального проекта планировки КРТ возникает, якобы, обязанность у представительного органа власти внести соответствующие изменения в ГП и ПЗЗ – внести не позднее 90 дней со дня такого утверждения. См. часть 2.1 статьи 24 ГрК РФ в редакции № 494-ФЗ.

намерениям, как только намерениям, явленным в виде выгодоприобретательных интересов административных и иных альфа-бенефициаров строительства;

- обнаружено, что по мере развёртывания дуалистического законодательства всё более и более интенсивно проявляет себя принудительная инерция такого развёртывания – проявляет себя в виде понуждения («хочешь, не хочешь») производить всё новые и новые противоречия, которые предположительно должны уберегать от разрушения-упразднения непредвзятой логикой ранее совершённые противоречия, но в действительности никак не могут такое убережение обеспечить, но зато умножают и бетонируют массив намеренно создаваемых противоречий;

- также обнаружено существование феномена, одновременно и примечательного, и закономерного-неизбежного в созданных условиях и обстоятельствах, - феномена, который состоит в культивировании негласной как бы простительности законодательства о градорегулировании в части того, что, якобы, допустимо быть ему противоречивым-недоделанным-недокачественным, - простительности по причине всего лишь наличия неких добрых намерений в части стремления обеспечить население жильём, когда после простого декларирования таких намерений уже не имеет значения, что над ними начинает законодательно утверждаться нерациональный-несправедливый и деструктурирующий достоинство практики приоритет **выгодоприобретательных интересов альфа-бенефициаров строительства** – приоритет, подавляющий морфологические ценности городов²⁰.

4.4. **Звено вида Г**, состоящее из суммы предшествующего звена вида В и дополнительного регионального акта-противоречия № 5 от 2024 года (незаконно узаконившего псевдо-право тотально не устанавливать максимальные показатели высотности застройки), а также иного дополнительного регионального акта-противоречия № 6 от 2024 года (незаконно узаконившего псевдо-право администрации вносить любые изменения на любой территории в базовые документы градостроительного проектирования «через голову» представительного органа власти).

После создания предшествующего звена противоречий вида В оказалось, что ещё не все задачи решены на пути максимизации дуалистического законодательства. Как бы естественным образом, то есть неизбежно, возник некий феномен, который можно назвать феноменом принудительного усовершенствования прежних противоречий без их упразднения - возникла необходимость создавать новые акты-противоречия по ранее, казалось бы, уже

²⁰ См. **ценности пространственные базовые**, а также «Вопросы о безопасности, ценностях и требованиях морфологии соразмерной застройки» по адресу: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/930062913.pdf>

решённым вопросам, но всё же требующим дополнительного вмешательства и более кардинальных решений при сохранении умолчаний об их исходной генетически неустранимой противоречивости. Проявлениями такого феномена являются, в частности, два примера²¹, рассмотренных ниже.

Пример первый. Акт-противоречие № 5 – это постановление Правительства Москвы от 2 февраля 2024 г. № 199-ПП «О внесении изменения в Постановление Правительства Москвы от 28 марта 2017 г. № 120-ПП», где речь идёт о внесении изменений в то Постановление, посредством которого в марте 2017 года были утверждены правила землепользования и застройки города Москвы – о внесении изменений в акт-противоречие № 2.

До принятия акта-противоречия № 5 существовала ситуация, согласно которой дуалистическое законодательство (легализованное посредством акта-противоречия № 1), якобы, обеспечило право для административных альфа-бенефициаров строительства устанавливать фактически любые максимальные параметры разрешённого строительства в любой точке-площадке города – «устанавливать, благодаря неустановлению». Однако, такая правовая ситуация ещё не является завершённой, если смотреть со стороны неотменённой задачи максимизации дуалистического законодательства. Максимальной, то есть завершённой, ситуация станет тогда, когда: 1) будет артикулировано с однозначной и безусловной определённой правотой администрации тотально-везде не устанавливать ограничения застройки по высоте, то есть, право предписывать к созданию неограниченные по высоте небоскрёбы в любой точке-площадке города; 2) это право будет применяться также и «задним числом» - в отношении тех земельных участков, для которых предельные параметры разрешённого строительства всё же были некогда определены. Указанные пункты 1 и 2 – это задания законодателям со стороны инерционной логики на максимизацию

²¹ Таких примеров гораздо больше, включая нерациональное, основанное на противоречиях решение вопросов: - об ошибочном, но неслучайном упразднении из документов территориального планирования границ зон планируемого размещения объектов (см. вопрос 2.1.1 в книге «Градорегулирование ...» по адресу: https://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/verstka_kniga_2019_priv.pdf); - об ошибочном отождествлении ПЗЗ с ГП (см. «Вопрос о соотношении правил землепользования и застройки (ПЗЗ) и генерального плана (ГП) согласно определению Верховного Суда Российской Федерации» по адресу: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/506072362.pdf>); - о неправомерном взимании платы за изменения видов разрешённого использования земельных участков (см. вопрос 1.2.6 в книге «Градорегулирование ...» по указанному адресу, а также определение понятия *плата за изменение вида, видов разрешённого использования недвижимости*); - о мнимом устранении избыточных административных барьеров (см. определение понятия *административные барьеры в градорегулировании – логико-правовая схема декларативного упразднения и фактического воспроизводства*); - о нерациональном регулировании внешнего облика зданий (см. определение понятия *АГО и АГР – архитектурно-градостроительный облик и архитектурно-градостроительное решение*); - о введении «единого документа» градостроительного регулирования (см. *доказательства ложности задачи механического сложения в едином документе генерального плана и правил землепользования и застройки*).

дуалистического законодательства. Поэтому «сказано - сделано»: соответствующие нормы были сформулированы в акте-противоречии № 5²². Анализ показывает:

- то, что основано на противоречиях (на акте-противоречии № 1 и акте-противоречии № 2) обречено содержать противоречия, а потому акт-противоречие № 5 не должен применяться в силу его «генетической противоречивости» - в силу наличия в нём противоречий ГрК РФ (доказательства см. выше пункт 3.2). При этом наличие противоречий «извиняется» только одним – их желаемой целесообразностью, то есть, **выгодоприобретательными интересами** административных и иных **альфа-бенефициаров строительства**;

- между тем в условиях подлинного градорегулирования имеется возможность создавать не деструктивные ситуации «тотальной-всеобщей беспределности высот зданий» (которые фактически предлагается создавать посредством применения актов-противоречий № 1, № 2 и № 5), но обусловленную логикой рациональности-справедливости ситуацию «локальной-ограниченной беспределности высот зданий» в предустановленных границах мега-центра мегаполиса. Но эта рациональная ситуация может создаваться лишь при наличии связки между (1) **системой зонального-правового градорегулирования** и (2) поляризованной-дифференцированной морфологией застройки мегаполиса и, соответственно, не может создаваться в условиях **несистемы точечного-административного градостроительства**²³.

Пример второй. Акт-противоречие № 6 - это постановление Правительства Москвы от 11.03.2024 г. № 438-ПП «О цифровом мастер-планировании территории города Москвы».

До принятия акта-противоречия № 6 существовала ситуация (созданная актом-противоречием № 4), когда можно было (как бы по закону) игнорировать решения системных документов градостроительного проектирования – ГП и ПЗЗ, но только в случаях локальных проектов комплексного развития территорий (КРТ). Для дуалистического законодательства этого недостаточно, поскольку неадекватно. Лишь тогда будет достигнут максимум в указанном отношении, когда такое право «перепрыгивать» через решения ГП и ПЗЗ станет тотальным – будет установлено для альфа-бенефициаров строительства в отношении каждого-

²² В Постановлении № 199-ПП (в акте-противоречии № 5), в частности, сказано: «3.4.3(1). Предельное количество этажей и (или) предельная высота зданий, строений, сооружений не устанавливаются для всех территориальных зон (подзон территориальных зон)...»; «2.1. Действие пункта 3.4.3(1) ... распространяется также на градостроительные регламенты, установленные ... до дня вступления в силу настоящего постановления».

²³ См. следующие определения и вопросы:

- **морфология застройки города, виды морфологии застройки города**, а также следующие рисунки и комментарии к ним: 8, 19-2.3А, 19-2.3Б, размещённые в приложении к «Азбуке понятий градорегулирования ...», открытый доступ к которой указан во второй сноске к данному тексту;

- «Вопрос о законном и незаконном способах неустановления предельных высот для объектов строительства» - текст, размещённый по адресу: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/909547985.pdf>

- «Вопросы о безопасности, ценностях и требованиях морфологии соразмерной застройки» - текст, размещённый по адресу: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/930062913.pdf>

любого земельного участка. Особенно важным и необходимым является введение такого права с учётом:

- «неуклюжести» акта-противоречия № 4, определившего, якобы, правомерность понуждения представительного органа власти выполнять беспрекословно и в назначенный срок решения административного органа власти – понуждения, являющегося прямым противоречием Конституции РФ;

- наличия таких намеренно созданных дуалистическим законодательством ситуаций, когда юридическая значимость решений ГП и ПЗЗ фактически сведена к нулю.

В силу логики развёртывания дуалистического законодательства соответствующее законотворческое задание на подготовку акта-противоречия № 6 должно было включать решение вопросов о:

- изобретении, якобы, нового вида регулирования;
- придании решениям в рамках предположительно нового вида регулирования такой юридической силы, согласно которой соответствующие изменения должны вноситься в ГП и ПЗЗ автоматически – полностью минуя участие органа представительной власти.

Подробный анализ акта-противоречия № 6 опубликован²⁴. Здесь кратко обозначим результаты этого анализа. Главное является очевидным и состоит в том, что этот акт обречён - в принципе невозможно ему быть непротиворечивым.

Во-первых, относительно, якобы, нового вида регулирования. Суть претендующего на новизну вида регулирования определяют два положения:

- произвольная-неограниченная свобода для несистемного формирования застройки – для реализации принципа *локальной-внесистемной максимизации застройки*;
- необходимость догоняющих-недогоняющих-страховочных действий в отношении инфраструктуры как «задним числом» возникающая реакция на свободу относительно фактически непланируемой *несоразмерной застройки*.

Такой как бы новый вид регулирования был предвосхищён ранее – актом-противоречием № 3, посредством которого был введён тогдашний, якобы, новый документ в виде «комплексной схемы инженерно-технического обеспечения» (см. пункт 4.2.2). Содержательные противоречия заявленного посредством нового акта-противоречия № 6 как бы нового вида регулирования остались теми же: невозможно непротиворечиво-рационально планировать, заблаговременно не планируя - не координируя между собой юридически значимые балансы между максимальными объёмами застройки и минимальными объёмами-возможностями инфраструктуры.

²⁴ См. «Вопросы о «цифровом мастер-планировании» и взаимосвязях актов, противоречащих законодательству» - аналитический текст, размещённый по адресу: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/907281804.pdf>

Противоречия формально-юридические. Гипотетически новый вид регулирования мог бы возникнуть посредством регионального акта, если бы в ГрК РФ был бы обнаружен пробел в виде содержательного неупоминания некой области регулирования, которой не может не быть в ГрК РФ, которая обязательно должна там быть, но которой там, почему-то, не оказалось. Поскольку такого пробела нет²⁵, то и нет ни содержательного, ни формального предлога, ни законодательного права на создание на региональном уровне некоего нового вида регулирования, суть которого в действительности уже располагается-предусмотрена (без противоречий) внутри положений ГрК РФ.

Во-вторых, относительно придания решениям в рамках как бы нового вида регулирования такой юридической силы, согласно которой соответствующие изменения должны вноситься в ГП и ПЗЗ автоматически – полностью минуя участие органа представительной власти.

Эта законотворческая задача выполнена номинально – указанные положения внедрены в акт-противоречие № 6 следующим образом. Пункт 5.4 этого акта (постановления № 438-ПП) сформулирован следующим образом: *Информация, содержащаяся в информационных системах города Москвы и противоречащая результатам цифрового мастер-планирования территории города Москвы, зарегистрированным в соответствии с пунктом 4.8.1 настоящего Положения, автоматизировано приводится в соответствие с указанными результатами.* Однако, номинальное выполнение задания всё же не гарантирует возможность выполнить эту норму, не входя в противоречие с положениями части 3 и части 4.6 статьи 63 ГрК РФ, а также с положениями Конституции РФ относительно самостоятельности органов представительной власти и органов административной власти и невозможности для последних игнорировать и упразднить автоматически решения первых²⁶.

В завершении данного пункта 4.4 следует указать на то, что:

- в последовательности развёртывания положений дуалистического законодательства невозможно было не случиться тому, чтобы не появился акт-противоречие № 6;
- невозможно было этому акту-противоречию № 6 не содержать противоречия с ГрК РФ и с Конституцией РФ;
- невозможно указанным противоречиям исходно быть и оставаться как бы неопознанными на стадиях подготовки, принятия и применения акта-противоречия № 6, то

²⁵ «Цифровое мастер-планирование» не может располагаться ни в какой иной содержательной области, как только той области, которая обозначена рамками института территориального планирования и реализации документов территориального планирования.

²⁶ Более подробно об этом см. «Вопросы о «цифровом мастер-планировании» и взаимосвязях актов, противоречащих законодательству»: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/907281804.pdf>

есть, в данном случае над соображениями рациональности-справедливости и непротиворечивости законодательства возымели очевидный приоритет **выгодоприобретательные интересы** административных и иных **альфа-бенефициаров строительства**.

4.5. **Звено вида Д**, в котором последний акт № 7, как будто, не создаёт нового, дополнительного противоречия непосредственно, но зато в контексте предшествующих противоречий создаёт некое интегральное-итоговое противоречие, равнозначное проявлениям «приватизации» публичной функции градорегулирования. Речь идёт о Федеральном законе от 25.12.2023 № 627-ФЗ, посредством которого в ГрК РФ была введена дополнительная статья 71, содержащая как бы безобидные-корректные нормы в отношении нового субъекта градорегулирования – «оператора комплексного развития территории».

Такая новелла закономерна, поскольку к моменту возникновения звена вида Д всё требуемое уже было предоставлено дуалистическим законодательством в части псевдо-правового обеспечения принципа **локальной-внесистемной максимизации застройки**. Логика создания завершающих законодательных нововведений «определялась сама собою» следующими положениями:

1) для полноценной реализации указанного принципа необходимо налаженное взаимодействие двух видов альфа-бенефициаров строительства – застройщиков-девелоперов и представителей администрации. Неизбежность этого взаимодействия предопределена близостью их **выгодоприобретательных интересов**;

2) застройщики-девелоперы заинтересованы в возрастании прибыли, которая возрастает прямо пропорционально возрастанию объёма-высотности застройки, а возможность установления максимальной-неограниченной высотности застройки зависит исключительно от администрации, при содействии которой упразднены юридически значимые ограничители, которые должны были бы устанавливаться публичными документами градостроительного регулирования, ныне фактически упразднёнными;

3) логическое реконструирование исходных выгодоприобретательных интересов представителей администрации является процессом более сложным, более запутанным – процессом, который в созданных посредством дуалистического законодательства условиях и обстоятельствах описывается следующими положениями:

3а) состоявшийся отказ от предустановления юридически значимых ограничителей застройки означает то, что со стороны администрации не предлагается чёткая морфологическая линия развития города, для неё утвердился абсолютный приоритет ожидания инициатив-предложений застройщиков-девелоперов и безусловная готовность эти

инициативы-предложения поддерживать (пассивно-активно – в зависимости от обстоятельств) как в части максимизации объёма застройки, так и в отношении инфраструктурного планирования задним числом посредством «догоняющего-недогоняющего» псевдо-планирования;

3б) деятельность администрации вида 3а – это принципиально иная деятельность в сравнении с правовым градорегулированием, которая осуществляется за бюджетные средства по преимуществу. Деятельность администрации вида 3а – это деятельность коммерческая по преимуществу, которая должна выполняться за счёт заинтересованных девелоперов-застройщиков главным образом;

3в) коммерческая деятельность вида 3б должна быть организована соответствующим образом. Например, применительно к проектам комплексного развития территорий (КРТ) такая организация требует соблюдения следующих положений:

- в официальных документах КРТ (в решении о КРТ и в договоре КРТ) обязательно должны быть предъявлены в качестве юридически значимых показателей предельные параметры планируемой застройки, но эти предельные показатели должны быть представлены исключительно лишь в виде минимальных параметров (объёмов) застройки, а максимальные же параметры (объёмы) застройки не должны указываться;

- коммерческой логикой обусловленное требование о неустановлении в официальных документах КРТ максимальных параметров (объёмов) застройки неизбежным образом порождает требование о наличии-создании административного субъекта, уполномоченного по своему усмотрению непублично, во взаимодействии на договорной основе с девелопером-застройщиком определять максимальные параметры (объёмы) застройки для проекта КРТ – параметры, «максимальность» которых ничем не ограничена, кроме воли административного субъекта, и которая прямым образом определяет объём вознаграждения за содействие в реализации проекта КРТ по принципу «чем больше объём застройки – тем больше размер вознаграждения».

Поскольку указанной логике невозможно было не проявить себя в условиях завершающей стадии развёртывания дуалистического законодательства, то и состоялось одно из завершающих законодательных нововведений в виде включения в ГрК РФ положений об операторе проектов КРТ – положений, которые сами по себе выглядят вполне логично, но во взаимодействии с совокупностью накопленных противоречий и неслучайных неопределённостей в дуалистическом законодательстве (см. акты-противоречия № 1, № 2, № 3, № 4, № 5, № 6) прямым образом отвечают на указанные требования, открывающие возможности для нетрадиционных коммерческих взаимодействий административных структур и частных лиц в градорегулировании.

Есть основания и необходимость назвать описанную ситуацию и дать ей определение такое: **«приватизация» градорегулирования в виде предоставления не отторгаемых от публичной власти прав-обязанностей аффилированной с нею структуре** – это: (1) то, что противоречит логике права, противоречит недуалистическому-подлинному законодательству, - то, чему нет возможности существовать в логике и то, существование чего не должно допускаться в практике; (2) то, что неизбежно совершено дуалистическим законодательством посредством недопустимого предоставления аффилированной с администрацией структуре полномочия выполнять исключительные-неотъемлемые права-обязанности самой публичной власти – полномочия, деформированные в права устанавливать максимальные-беспредельные параметры разрешённой застройки фактически для любой точки-площадки в городе (ныне намеренно освобождённом от направляющих положений базовых документов градорегулирования – ГП и ПЗЗ, упразднённых в части их юридической значимости), выполнять искажённым образом права-обязанности самой власти путём индивидуального-незонального установления на основе взаимной заинтересованности и возмездности тех параметров, которые могли бы максимальным образом соответствовать не абстрактным ценностям градорегулирования (таким как градостроительный контекст, идентичная морфология застройки и проч.²⁷), но осязаемым в финансовом отношении **выгодоприобретательным интересам** любых заинтересованных частных лиц (девелоперов-застройщиков) равно как и самой этой аффилированной структуры.

Данное определение отражает факт, который доказан следующими положениями.

1. Положение относительно исключительных-неотъемлемых прав публичной власти устанавливать предельные параметры (включая максимальные параметры) разрешённой застройки:

1а) до принятия акта-противоречия № 1 (см. пункт 3.2) не содержалось в ГрК РФ возможности-опции для публичной власти не устанавливать предельные параметры разрешённого строительства (наряду с иными компонентами градостроительных регламентов в составе ПЗЗ). Их неустановление к назначенному крайнему сроку означало: а) запрет на выдачу разрешений на строительство; б) необходимость подготовки публичной властью в установленном порядке указанных параметров в случаях их неустановления ранее и наличия потребности в строительстве;

1б) после принятия акта-противоречия № 1 также не содержалось и не содержится в ГрК РФ донныне возможности-опции для публичной власти не устанавливать предельные

²⁷ См.: *контекст в градорегулировании; идентичность, неидентичность морфологии застройки мегаполиса*; а также текст «Вопросы о безопасности, ценностях и требованиях морфологии соразмерной застройки», размещённый по адресу: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/930062913.pdf>

параметры разрешённого строительства, поскольку нормы, введённые актом-противоречием № 1 противоречат иным, приоритетным по смыслу нормам ГрК РФ и не должны применяться с момента принятия (см. пункт 3.2).

2. Положение относительно не обладающей соответствующими полномочиями структуры, получившей благодаря дуалистическому законодательству исключительные-неотъемлемые права-обязанности публичной власти:

2а) в силу положений 1а и 1б невозможно существовать таким структурам в принципе, кроме органов публичной власти, определённых ГрК РФ как властные структуры, имеющие права-обязанности осуществлять и применять правовое-градостроительное зонирование;

2б) в силу положений 1а, 1б и 2а структуры наподобие «оператора комплексного развития территории» имеют право: осуществлять на договорной основе содействие работам девелопера-застройщика в рамках предустановленных предельных параметров разрешённого строительства – без права произвольно устанавливать максимальные-беспредельные показатели высотности застройки (что незаконно, но ныне считается, якобы, возможным благодаря совокупности противоречий, намеренно созданным в дуалистическом законодательстве), а также подготавливать предложения о внесении соответствующих изменений в правовые акты (ГП, ПЗЗ), утверждаемые публичной властью относительно указанных предельных параметров – предложения, выработанные, в том числе, в процессе подготовки к реализации проектов КРТ.

В итоге имеем «замкнутый порочный круг», а именно: первоначально созданное противоречие (№ 1) намеренно и неизбежно спровоцировало цепную реакцию противоречий - принудительное-неизбежное создание нескольких последующих противоречий (№2 - № 3 - № 4 - № 5 - № 6 - № 7), последнее из которых, максимизировав **выгодоприобретательные интересы** административных и иных **альфа-бенефициаров строительства**, фактически упразднило правовое градорегулирование посредством его неправомерной «приватизации».

5. Итоги

5.1. Исследовательская задача решена: доказана гипотеза о том, что доньше имело место не случайное, но умышленное внедрение противоречий в дуалистическое законодательство ради обеспечения выгодоприобретательных интересов административных и иных альфа-бенефициаров строительства.

5.2. Приведённые в данном тексте и иных текстах доказательства не приносят никакого нового знания для самих законодателей, поскольку в силу очевидности им не могла быть неизвестной логика намеренного производства противоречий в дуалистическом законодательстве.

Отсутствие нового знания – это аргумент в пользу того, что нет никаких причин для изменения прежней позиции в отношении целесообразности производства и применений дуалистического законодательства: как прежде это законодательство намеренно создавалось и применялось, так и впредь оно будет применяться, невзирая на противоречия, поскольку имеется как бы неоспоримый приоритет высшей целесообразности – необходимости максимизации выгодоприобретательных интересов административных и иных альфа-бенефициаров строительства.

В этом отношении данный текст является бесполезным. Наряду с тем существует некая тематическая область, для осмысления которой он может оказаться совсем не бесполезным.

5.3. Тематическая область доказательного мышления о градорегулировании связана с упреждением предстоящего в мыслях и, соответственно, в действиях, но не с пассивным реагированием-нереагированием на наступление всегда непредвиденных событий, осознавать суть которых утрачено как желание, так и умение, оказавшееся подавленным противоречивым законодательством и рутинной производственной деятельностью, ориентированной исключительно на достижение максимальных объёмов застройки без осознания её подлинных морфологических качеств.

Градорегулирование не нуждается в противоречиях – не нуждается в дуалистическом законодательстве, поскольку подлинное градорегулирование – это непротворечивость, предъявляемая неопровержимыми доказательствами.

Непротиворечивое выстраивание смыслов подлинного градорегулирования – это то, что уже («до нас, без нас, для нас и после нас») случилось в области доказательного мышления, - то, без освоения чего не состоится столь необходимый и желанный приход в отечественную практику градоустроителей нового поколения – тех градоустроителей, которые обретут умение доказательно мыслить и, соответственно, понимать ошибки свои и чужие, включая ошибки предшественников и исправлять их без создания новых противоречий.