

**Вопросы о научном определении понятия «произвол по закону»
и законодательных новеллах относительно «мастер-плана»**

Да постыдятся незаконные вотще (Пс 24)

*Воля, насильно внедряемая в псевдо-законодательство вопреки
непротиворечивой логике, становится угрозой для жизни как «произвол по закону»*

*Дуалистическое законодательство о градорегулировании*¹, чьё возникновение стало неизбежным в постсоветской России, построено на противоречиях, нуждается в их умножении и в максимизации противоречий - максимизации, проявлениями которой суждено стать, например, таким феноменальным явлениям как «приватизация» публичной функции градорегулирования², «произвол по закону». Последний феномен достоин специального аналитического рассмотрения. В данном тексте такое рассмотрение представлено в связи с появлением законопроекта, в котором предлагается *генеральный план* заменить на *мастер-план*³ (далее – Законопроект).

Сначала разберёмся с тем, что такое «произвол банальный - не по закону» (пункт 1), потом – что такое «произвол по закону», неизбежно создаваемый в отечественном *псевдоградорегулировании* (пункт 2), в заключении подведём краткие итоги выполненного логико-правового и содержательного анализа, там же попытаемся ответить на вопрос «кому и чем хорош, кому и чем плох «произвол по закону»» (пункт 3), а в приложении посредством более детального анализа положений Законопроекта укажем на то, как ему удаётся возводить прежде созданный «произвол по закону» на более высокую степень произвольности (пункт 4).

1. Есть «произвол банальный - не по закону» - это такая ситуация, которая характеризуется следующими положениями.

¹ В данном тексте *жирным курсивом* обозначены понятия, определения которым даны в «Азбуке понятий градорегулирования с доказательствами и иллюстрациями» (по состоянию на 23.02.24), размещённой по адресу: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/898267784.pdf> . Имеются также понятия, определения которым даны в указанной Азбуке по её состоянию на более позднюю дату.

² См. *«приватизация» градорегулирования – проявление максимальное.*

³ См. «Официальный сайт для размещения информации о подготовке нормативных правовых актов и результатах их обсуждения» - ID 152224. Дата обращения 17.11.24.

1.1. Заведомо принято всеми субъектами человеческих сообществ то, что их общение друг с другом предопределено заранее всем известными правилами либо неписанными-неформализованными, либо писанными – формально зафиксированными в законе, законах.

1.2. В условиях, определяемых пунктом 1.1, кем-то выполняются действия, противоречащие соответствующим положениям, - действия, которые и создают ситуацию «произвола банального - не по закону».

2. Есть произвол как бы более высокого уровня – произвол, который не хочет в глазах людей выглядеть произволом. Это «произвол по закону», который является уникальным потому, что он появляется там, где, казалось бы, его никоим образом не должно быть, - появляется как бы неожиданно-негаданно благодаря неким нормам закона (точнее, псевдо-закона), посредством которых легализуется возможность для соответствующих лиц действовать в противоречие предустановленным, общим нормам законодательства. Оказывается, что такой уникальный «произвол по закону» неизбежным образом появляется в условиях действия **дуалистического законодательства** и им создаваемого **псевдоградорегулирования** – появляется следующим образом.

2.1. До поры до времени считалось, что все субъекты градостроительной деятельности должны руководствоваться всем известными, открытыми для публичного пользования правилами – **правилами землепользования и застройки (ПЗЗ)**, посредством которых (через **градостроительные регламенты**) должен был устанавливаться правовой режим использования земельных участков, включая определения относительно максимальных параметров разрешённого строительства.

2.2. По истечении некоторого времени случилось так, что ПЗЗ перестали быть обязательными фактически, при этом оставаясь обязательными исключительно номинально. Это произошло не случайно, но намеренно - с момента вступления в силу соответствующего Федерального закона, который, формально не отвергая указанных правил (что оказалось в принципе невозможным, если смотреть на ситуацию со стороны логики рационального устройства жизни и логики рационального устройства самого законодательства), фактически предоставил легализованную возможность ПЗЗ не подготавливать и не применять в практике градорегулирования⁴, то есть, открыл дорогу для произвола – для отвержения правил **зонального-правового градорегулирования** и для применения деструктурирующего отечественные города принципа **локальной-внесистемной максимизации застройки**. То

⁴ Речь идёт о Федеральном законе от 03.07.2016 № 373-ФЗ, который ввёл в статью 38 ГрК РФ часть 1.1, согласно которой стало возможным в ПЗЗ взамен описаний в градостроительных регламентах предельных параметров разрешённого строительства писать «не подлежат установлению». См. об этом **феномен незаконного узаконения ложного права местной власти отказываться от применения градостроительного зонирования**.

есть, произвол стал «оправданным посредством специального закона» – стал «произволом по закону».

2.3. Нетрудно обнаружить, что для «произвола по закону» имеются некоторые особенности создания и применения.

Во-первых, его легализация является мнимой, поскольку никоим образом не может состояться, как только посредством введения в *дуалистическое законодательство* противоречий – очевидных и не очень очевидных.

Во-вторых, указанные противоречия создаются не в результате ошибок по недосмотру, случайно совершаемых, напротив – они не могут совершаться, никак иначе, как только в результате выполнения некоего намерения, прямым образом совпадающего с *выгодоприобретательными интересами альфа-бенефициаров строительства*⁵.

В-третьих, по причине создания «под заказ» названных субъектов противоречия обречены тут же «подхватываться» и реализовываться заинтересованными лицами – реализовываться в региональном, местном законодательстве и далее в соответствующих проектах, о чём свидетельствуют примеры, обозначенные в следующем пункте 2.4.

В-четвёртых, инерция постепенного накопления в законодательстве «противоречий под заказ» неизбежно приводит к такой ситуации, когда кажущиеся безобидными новеллы законодательства, применяемые в сочетании с рядом заблаговременно созданных норм-противоречий, предопределяют неизбежность наступления особо деструктивных последствий для морфологии застройки отечественных городов (см., в частности, пример № 3 - о «мастер-планах»).

2.4. Примеры в отношении «произвола по закону» - произвола, как бы легализованного противоречивыми нормами *дуалистического законодательства* (или подготовленного к легализации новеллами такого законодательства).

Пример № 1 – это правила землепользования и застройки города Москвы⁶.

Пример № 2 – это ложная легализация возможности исключительно для потребностей локальных-площадочных проектов комплексного развития территорий (КРТ) «перепрыгивать» через решения системных, общегородских *документов*

⁵ См. *феномен создания ошибок намеренных в дуалистическом законодательстве о градорегулировании*.

⁶ Доказательства того, что в указанном случае был совершён «произвол по закону», представлены в определениях таких понятий, как: *феномен незаконного узаконения ложного права местной власти отказываться от применения градостроительного зонирования; феномен правил землепользования и застройки для Москвы*.

градостроительного проектирования – через решения *генерального плана* и положения *правил землепользования и застройки*⁷.

Пример № 3 – это Законопроект о предлагаемой замене *генерального плана* (ГП) на *мастер-план* (М-П) - Законопроект, который определяет (не прямо, но опосредованно), что применение М-П совместно с соответствующими нормами-противоречиями создаёт дополнительные законодательные возможности для продолжения процесса деструктурирования морфологии застройки отечественных городов ради подстёгивания и безусловного обеспечения ***выгодоприобретательных интересов альфа-бенефициаров строительства***. Доказательства того, что указанным Законопроектом определяются возможности для создания «произвола по закону», представлены в следующем пункте 2.5 - доказательства, дополненные выделением некоторых особо значимых положений Законопроекта в приложении (см. пункт 4).

2.5. Анализ примера № 3 – анализ ради уяснения вопросов, относящихся к феномену «произвола по закону».

Рассмотрение Законопроекта со стороны наличия/отсутствия в нём положений, блокирующих возможности проявления того, что называется «произвол по закону» определяются следующими положениями.

2.5.1. Назначение любого закона состоит в том, чтобы (1) понуждать к рациональным действиям и (2) блокировать возникновение возможностей для совершения деструктивных действий.

2.5.2. Требование (1) о «понуждении к рациональным действиям» предполагает исходное наличие критериальных положений применительно к документам территориального планирования (ДТП) – документам вида *генеральный план (ГП)* и, соответственно, его заменяющего документа (как предлагает Законопроект), называемого *мастер-план (М-П)*. Такие критерии, суть требования, являются объективными-неустранимыми-обязательными⁸. Среди них имеются два критерия-требования особо важных, **несоответствие которым является объективным свидетельством неподлинности-некачественности документа – будь то ГП, или М-П**. Это критерии-требования о том, что подлинный ДТП вида ГП (и, соответственно, М-П как предполагаемая замена ГП) не может не содержать:

⁷ Доказательства того, что в указанном случае были заложены основания для совершения «произвола по закону», представлены:

- в тексте «Вопрос о создании новелл дуалистического законодательства ради утверждения псевдоградорегулирования», размещённом по адресу: <https://urban.hse.ru/mirror/pubs/share/892642300.pdf> ;
- в определении понятия «*приватизация*» *градорегулирования* – *проявление максимальное*.

⁸ См. *критериальность в градорегулировании – морфологическая и процедурная*.

а) положений об артикуляции баланса, то есть, в обязательном порядке должен содержать расчётный баланс между максимальными объёмами планируемой застройки и минимальными объёмами-возможностями её обслуживающей инфраструктуры – баланс, который из положений ДТП транслируется в градостроительные регламенты ПЗЗ и обеспечивает то, что называется «устойчивым развитием территории», - то, без чего такое развитие невозможно обеспечить в принципе, отсутствие чего неотвратимо-неизбежно обращает всё творимое в области территориального планирования в пустую декларацию, заведомо невыполнимую, то есть в имитацию системности, отсутствующей системности в планировании⁹;

б) обозначения планируемых объектов, а такое обозначение не может быть зафиксировано юридически корректным образом никак иначе, как только посредством использования «границ зон планируемого размещения объектов», если же такие зоны и такие границы не представлены в ДТП, то территориальное планирование вместо активизации инвестиционной активности частных лиц превращается в свою противоположность – в тормоз территориального развития, вместо пользы наносит вред общему делу¹⁰.

Выясняется, что ни ГП (существование и применение которого согласно Законопроекту может продолжаться неопределённо долго – вплоть до возникновения желания заменить ГП на М-П) в редакции действующего ГрК РФ, ни предлагаемый М-П не содержат того, что они по объективным основаниям должны содержать обязательно, то есть, законодательство (действующее и предлагаемое) в области территориального планирования не выполняет обязательное требование (1) о «понуждении к рациональным действиям» и, соответственно, косвенным образом содействует выполнению нерациональных действий.

2.5.3. Теперь о требовании (2) - о «блокировании возникновения возможностей для совершения деструктивных действий». В условиях действующего дуалистического законодательства о градорегулировании это требование является **равнозначным требованию, адресованному рассматриваемому Законопроекту, о недопущении «произвола по закону»**. Чтобы проверить Законопроект на соответствие требованию (2) необходимо:

а) рассматривать действие предлагаемых норм Законопроекта совместно с иными нормами ныне действующего *дуалистического законодательства*;

⁹ Доказательства по поводу пункта 2.5.2а см. *генеральный план в контексте документов градостроительного проектирования; документы градостроительного проектирования; градостроительное проектирование – подлинное и не подлинное*.

¹⁰ Доказательства по поводу пункта 2.5.2б см. вопрос 2.1.1 в книге «Градорегулирование ... 2019», размещённой по адресу: https://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/verstka_kniga_2019_priv.pdf

б) заведомо обладать знанием, обретенным доказательным образом, то есть, на объективных основаниях обретенным, о том, где находится граница между «недеструктивными действиями» и «деструктивными действиями» по отношению к городу¹¹.

Первое требование выполняется как бы автоматически, а второе требование выполняется иначе – не автоматически, но следующим образом: *градорегулированию* невозможно не быть, градорегулирование должно быть подлинным (не имитационным, не обманным), подлинное градорегулирование начинается не иначе, как только с законодательного признания и фиксации *ценностей пространственных базовых (ЦПБ)*, а после такого признания всё развёртывается как бы «само собой, от начала и до конца» - развёртывается первоначально в уразумение (в параметрах выраженное) того, что такое *соразмерная застройка* и как её отделять-отличать от *несоразмерной застройки*, - уразумение, которое ведёт дальше, к уразумению того, в чём отличие *идентичной морфологии застройки* от неидентичной морфологии застройки, а также того, что первый вид морфологии соразмерной застройки города может быть обеспечен исключительно посредством применения *системы зонального правового градорегулирования*, блокирующей возможности совершать деструктивные действия по отношению к городу, максимальное выражение которых обеспечивается реализацией деструктивного принципа *локальной-внесистемной максимизации застройки (ЛВМЗ)*¹². Это означает, что в сугубо операциональном-аналитическом смысле проверка Законопроекта на наличие/отсутствие в нём норм, содействующих «произволу по закону» обращается в проверку на наличие/отсутствие в нём норм, прямо или косвенно соотносимых с принципом *ЛВМЗ* – того деструктивного принципа, который в максимальной степени ориентирован на обеспечение *выгодоприобретательных интересов альфа-бенефициаров строительства* посредством предоставления им максимальной свободы от каких бы то ни было ограничений градорегулирования – предоставления той свободы, которая опасна вырождением её в «произвол по закону».

2.5.4. Анализ показывает, что Законопроект не выполняет требования 2 (о «блокировании возникновения возможностей для совершения деструктивных действий»), или о блокировании применения принципа *локальной-внесистемной максимизации застройки*, то есть содействует проявлениям «произвола по закону» по совокупности следующих причин, одновременно действующих.

¹¹ Не случайно то, что отсутствие такого знания, или его недостаток являются одной из важных причин для возникновения *феномена безразличного притяжения любой морфологии застройки*, вплоть до безразличия ко всему, что творится в городе.

¹² См. *аксиоматика градорегулирования*.

2.5.4.1. **Первый факт-свидетельство того, что Законопроект содействует «произволу по закону»** состоит в обеспечении свободы от необходимости установления указанного выше юридически значимого баланса между застройкой и инфраструктурой (см. пункт 2.5.2а).

2.5.4.2. **Второй факт-свидетельство того, что Законопроект содействует «произволу по закону»**, характеризуется совокупностью следующих положений, которые на практике будут применяться одновременно-неразрывно:

а) отсутствие указанного выше баланса (см. пункт 2.5.2а) – это отсутствие верхних пределов застройки, это возможность максимизации свободы от необходимости применять **зональное-правовое градорегулирование** в виде ПЗЗ (возможность, усугубляемая-подкрепляемая положением б);

б) наличие нормы о том, что в случае неустановления параметров в ПЗЗ там следует фиксировать положение о том, что параметры, якобы, «не подлежат установлению» (часть 1.1 статьи 38 ГрК РФ) – нормы, как бы легализующей возможность фактического (не номинального - !) отказа от применения института правового-градостроительного зонирования, - нормы, незаконно принятой по причине её противоречия иным, базовым нормам ГрК РФ, - нормы, которая по указанной причине фактически не подлежит применению¹³, но зато активно применяемой как рычаг содействия **выгодоприобретательным интересам альфа-бенефициаров строительства**.

2.5.4.3. **Третий факт-свидетельство того, что Законопроект содействует «произволу по закону»**, характеризуется совокупностью следующих положений:

а) среди прочих возможностей допускается, что М-П может утверждаться на срок, не превышающий 6 лет¹⁴. Такой срок и даже более продолжительный срок (скажем, 10-15 лет) свидетельствует о том, что институт территориального планирования перестаёт быть институтом долгосрочного планирования и превращается в институт «краткосрочного, или укороченного планирования», а «вневременное-всвременное» гарантирование прав использования недвижимости, которое должно обеспечиваться институтом правового-градостроительного зонирования перестаёт быть подлинным гарантированием, то есть, при определённых обстоятельствах этот институт вообще может не применяться в его подлинном значении – может бесосновно упраздняться «навсегда»¹⁵;

¹³ См. *феномен незаконного узаконения ложного права местной власти отказываться от применения градостроительного зонирования*.

¹⁴ Согласно части 15 статьи 28.1 ГрК РФ в редакции Законопроекта: *Мастер-план развития территории подготавливается на срок не менее шести лет и не более пятнадцати лет*.

¹⁵ См. *идеи для внедрения в законодательство о градорегулировании: пример идеи (1) создания единого документа как механической суммы генерального плана и правил землепользования и застройки*.

б) отсутствует формально-юридический запрет, например, на такие действия, согласно которым в утверждённый М-П будут вноситься изменения по истечении кратких периодов времени (3-2 года, один год, полгода). В сочетании с возможностью, описанной в пункте 2.5.4.2б, может создаваться ситуация (возникновение которой не блокируется, положения Законопроекта будут применяться с иными нормами *дуалистического законодательства*) абсолютной свободы для *выгодоприобретательных интересов альфа-бенефициаров строительства*, свободы от каких бы то ни было ограничений системного градорегулирования – ситуация максимизации «произвола по закону».

2.5.4.4. **Иные факты-свидетельства того, что Законопроект содействует утверждению «произвола по закону»**, представлены в приложении в виде соответствующих доказательств (см. раздел 4). Можно лишь упомянуть, о доказательствах того, что: фактически М-П не является «единым документом» (как о том ошибочно заявлено в Законопроекте), поскольку он таковым не может быть в принципе; М-П в сочетании с иными нормами-противоречиями дуалистического законодательства фактически будет содействовать «вытравливанию» института правового-градостроительного зонирования из практики отечественного градорегулирования, но зато будут обеспечиваться неограниченные возможности для тотального применения принципа *локальной-внесистемной максимизации застройки*.

3. Заключение

Сначала сформулируем краткие итоги проведённого анализа, а затем ответим на исходно поставленный вопрос.

3.1. Краткие итоги анализа:

1) подтверждено наличие уникального отечественного феномена в виде, так называемого, «произвола по закону» в псевдоградорегулировании – уникального феномена в том смысле, что недолжное-запретное обращается ложным-противоречивым способом в как бы должное-дозволенное-желательное посредством *дуалистического законодательства* ради содействия *выгодоприобретательным интересам альфа-бенефициаров строительства*;

2) относительно Законопроекта, предлагающего заменить *генеральный план (ГП)* на *мастер-план (М-П)*:

- Законопроект (при совместном применении его норм с иными нормами дуалистического законодательства) доводит деструктивные проявления «произвола по закону» до максимально возможной степени;

- Законопроект является «жертвой» методологической ошибки: вместо доделывания недоделанного в действующей редакции ГрК РФ, в том числе вместо удаления из него ранее введённых противоречий очевидных и иных, выполняется выстраивание как бы новых логических конструкций, которые по причине неустранённых прежних и вновь введённых противоречий обречены быть противоречивыми, а потому - деструктивными, не только в отношении логики, но главное - в отношении заведомо predetermined деструктивного воздействия на практику;

- Законопроект ошибочно декларирует введение «единого документа». На самом деле М-П не является «единым документом». Согласно доказательствам, он таковым не может быть в принципе (см. пункт 4);

- Законопроект, опираясь на противоречия (указанные выше и иные) кардинально деформирует вплоть до упразднения институты подлинного территориального планирования и подлинного правового-градостроительного зонирования¹⁶.

3.2 Ответ на вопрос (поставленный в первых строках данного текста): **кому и чем хорош, кому и чем плох «произвол по закону» в псевдоградорегулировании:**

- *альфа-бенефициарам строительства* исключительно хорош указанный вид произвола по той причине, что именно он в максимальной степени обеспечивает реализацию их *выгодоприобретательных интересов*;

- *бета-бенефициарам строительства* (гражданам-горожанам) приносит вред указанный вид произвола – вред, приносимый посредством «недодачи» минимально необходимых *ценностей пространственных базовых* – «недодачи», обращаемой в «человейники», «неприкаянные небоскрёбы», иные проявления *несоразмерной застройки* и неидентичной морфологии застройки отечественных городов;

- законодателям будущим (не входящим в нынешний состав альфа-бенефициаров строительства) приносит вред «произвол по закону» в псевдоградорегулировании, поскольку таким законодателям придётся в своё время «разгрести» завалы противоречий, намеренно, или не намеренно созданным в условиях доминирования противоречивого *дуалистического законодательства о градорегулировании*¹⁷.

4. Приложение.

Выделение особо значимых положений Законопроекта как ответ на вопрос о том, посредством наличия/отсутствия каких положений Законопроекта (вкуче с противоречивыми

¹⁶ Подробно об этом см. приложение.

¹⁷ В том числе «разгрести» завалы тех противоречий, доказательства наличия которых представлены в приложении – в разделе 4.

положениями, ранее введёнными в дуалистическое законодательство) «произвол по закону» возводится на более высокую ступень произвольности.

4.1. Отсутствие в Законопроекте артикуляции того обязательного-неустраняемого положения, согласно которому в документе территориального планирования надлежит быть юридически значимому балансу между максимальными объёмами застройки и предназначенными для её обслуживания минимально необходимыми объёмами инфраструктурных объектов (см. пункт 2.5.2а). Такое недопустимое отсутствие есть предопределённость быть тому, чтобы на практике происходили деструктивные следствия в виде:

- неисполнения целевых установок на устойчивое-сбалансированное развитие городов;
- упразднения самой возможности существовать градорегулированию как системе последовательного-преемственного-конструктивного решения проблем развития городов – развития, не допускающего «произвола по закону»¹⁸.

4.2. Ложность содержащегося в Законопроекте утверждения относительно того, что М-П, якобы, является «единым документом территориального планирования и градостроительного зонирования»¹⁹ - ложность, определяемая следующими положениями.

4.2.1. Существуют неупразднимые, элементарные требования логики непротиворечивого построения законодательства. Согласно этой логике, если говорится о «едином документе», то такой документ должен содержать объединяемые компоненты, каждый из которых должен быть представлен с необходимой-должной полнотой, когда отсутствие такой полноты не позволяет утверждать о включённости соответствующего компонента в «единый документ» и, соответственно, не позволяет вообще утверждать о наличии факта создания «единого документа».

4.2.2. Согласно положению 4.2.1 можно с большой натяжкой допустить, что в «едином документе – в М-П» представлен компонент «территориального планирования», представлен, якобы, с должной «формальной полнотой». При таком допущении придётся «закрывать глаза» на то, что наличие «формальной полноты» здесь можно оспорить доказательно, руководствуясь положением 4.2.1 и пунктом 2.5.2а (поскольку «формальная полнота» может возникать не иначе, как только следствие наличия «содержательной полноты»). Тогда

¹⁸ См. *альтернативные парадигмы градорегулирования; система зонального-правового градорегулирования, несистема точечного-административного градостроительства.*

¹⁹ См. название статьи в редакции Законопроекта: *Статья 28.1 Единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования (мастер-план) поселения, муниципального округа, городского округа.*

окажется, что компонент «территориального планирования» фактически-содержательно не представлен в «едином документе – в М-П», но представлен исключительно номинально, то есть, руководствуясь положением 4.2.1 можно (и должно) неопровержимо доказать, что в «едином документе – в М-П» отсутствует в его должной полноте компонент «территориального планирования». Однако, в данном анализе пока «закроем глаза» на такое отсутствие.

4.2.3. Согласно положению 4.2.1 придётся определиться в отношении второго компонента – в отношении факта наличия/отсутствия в «едином документе – в М-П» второго компонента «градостроительного зонирования» в его содержательной и, соответственно, формальной полноте – полноте минимальной с юридической точки зрения. В процессе доказательного поиска такого окончательного определения придётся:

- зафиксировать тот факт, что непосредственно в составе «единого документа – в М-П» (внутри М-П) содержатся только «границы территориальных зон» (см. пункт 5 части 10 статьи 28.1 ГрК РФ в редакции Законопроекта);

- зафиксировать тот факт, что в приложении к М-П содержатся «предложения об изменении границ территориальных зон, изменении градостроительных регламентов» (см. пункт 1 части 2 статьи 28.1 ГрК РФ в редакции Законопроекта);

- в порядке «принудительного» выполнения требований элементарной логики сделать заключение о том, что «единый документ – М-П» не содержит второго компонента в его полноте («предложения» к градостроительным регламентам не обеспечивают требуемой полноты), называемого «градостроительным зонированием», не содержит его в содержательной и, соответственно, формальной полноте – полноте минимальной с юридической точки зрения.

4.2.4. Суммируя положения 4.2.1 – 4.2.3, следует зафиксировать однозначное заключение о том, что **Законопроектом предлагаемый «единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования» не является таким «единым документом»** по причине фактического отсутствия в М-П компонента «градостроительное зонирование» - отсутствия, сочетаемого с предполагаемым наличием в М-П второго компонента «территориального планирования», в отношении которого также существуют доказательства факта отсутствия должной-минимальной содержательной полноты.

Этот вывод подтверждается также в результате рассмотрения Законопроекта с ещё одной стороны – рассмотрения, доказательно описанного далее, в пункте 4.4.

4.3. Совершённое в Законопроекте «ошибочное, но вынужденное» включение в состав М-П «плана реализации мастер-плана развития территории»²⁰.

4.3.1. Градорегулирование – это простота, основанная на недопущении противоречий.

Для градорегулирования существует методология, помогающая разобраться в указанном вопросе, не совершая ошибок²¹.

4.3.2. Объективным образом существуют следующие неопровержимые основания для различения того, что есть (1) «планирование» территориальное, от того, что есть (2) «реализация планов»:

1) «планирование» территориальное, публичной властью осуществляемое, - это то, что одновременно-неразделимо содержит: 1а) установление целей конкретных-измеримых для их достижения к моменту истечения принятого срока планирования; 1б) обязательства власти достигнуть поставленные цели – обязательства, требующие наличие механизма «реализации планов»;

2) «реализация планов», публичной властью обеспечиваемое, - это то, что: 2а) является способом контролирования процесса выполнения обязательств власти, то есть, по своей сути является чем-то внешним по отношению к «планированию»; 2б) необходимым образом связано с бюджетным планированием, с его цикличностью, как правило, в 3 года.

Фактически положениями данного пункта 4.3.2 как бы в упреждающем порядке сформулирована одна из универсальных аксиом градорегулирования (затем подтверждённая следующим пунктом 4.3.3) – сформулирована следующим образом: **недопустимым следует считать смешение в одном документе и собственно «планирование», и «реализацию планов», поскольку тогда неправомерно упраздняется контроль (намеренно - ?) за выполнением запланированного, а вместе с такой утратой дискредитируется само планирование посредством фактического утверждения необязательности его выполнения, то есть, совершается движение в сторону того, что называется «произволом по закону»** (см. определение понятия «произвол по закону», представленное в пункте 2 настоящего текста).

4.3.3. Если посредством гипотезы проверить возможность непротиворечивого, юридически корректного смешения в одном документе как собственно «планирования», так и «реализации планов» (см. Законопроект, предъявивший такое смешение), то сама собой явится нам объективная картина, слагаемая из одновременно действующих положений, последовательно являемых нашему пониманию:

²⁰ См. пункт 5 части 1 статьи 28.1 ГрК РФ в редакции Законопроекта.

²¹ См.: *простота, непростота и упрощения в псевдоградорегулировании; методология определения понятий градорегулирования.*

4.3.3.1) для такого смешения потребуется назвать документом «планирования» то, что формально является более значительным, чем такой документ, - является одновременно и документом «планирования», и документом по «реализации планов» (что фактически сделано в Законопроекте посредством включения в М-П плана реализации М-П), является неким «расширенным документом планирования»;

4.3.3.2) потребуется соотнести получившийся «расширенный документ планирования» с циклами бюджетного планирования. При таком соотнесении окажется, что **«расширенный документ планирования» никак не может действовать более 6 лет** (поскольку бюджетное планирование на период более двух укрупнённых циклов есть ничто иное, как имитация, или фикция – обман себя и других);

4.3.3.3) экстремальная краткосрочность действия документа территориального планирования (не более 6 лет) – есть то, чему невозможно существовать в области непротиворечивого-рационального, есть деструкция-уничтожение института территориального планирования - долгосрочного по его сути;

4.3.3.4) если же «несмотря ни на что» возникает упорное желание создать указанный выше «расширенный документ планирования» (желание, наличие которого отражено в Законопроекте), то должно также возникнуть понимание нескольких положений сразу:

1) понимание подлинного-истинного положения дел, отражённого выше в пунктах 4.3.3.2 и 4.3.3.3;

2) понимание необходимости сокрытия «вдруг возникшего» понимания истины – сокрытия путём искусственного-насильного пролонгирования в Законопроекте срока действия «расширенного документа планирования» - пролонгирования с 6 до 15 лет²²;

3) понимание того, что указанное пролонгирование «не спасает» - поднимает на более высокий уровень противоречия, связанные с имитацией того, что называется «реализацией планов»;

4) понимание необходимости удерживать «принудительное умолчание» (посредством **дуалистического законодательства**) о наличии доказательств в отношении объективного – о наличии пониманий вида 1, 2, 3²³;

4.3.3.5) если «по-серьёзному» относиться к реализации М-П, то потребуется не менее, чем каждые 3 года вносить изменения (согласно циклам бюджетного планирования), но вносить изменения не в отдельный план реализации М-П (который отсутствует – намеренно не предусмотрен Законопроектом), но в сам М-П. Это означает, что упразднены формальные

²² См. часть 15 статьи 28.1 ГрК РФ в редакции Законопроекта.

²³ См. **умолчания – необходимая и осуществлённая потребность для дуалистического законодательства о градорегулировании.**

препятствия для того, чтобы под видом «реализационных» изменений избыточно часто (в том числе чаще, чем каждые 3 года) производились бы изменения в целеполаганиях М-П, в определениях запланированных проектов. То есть, совокупностью норм Законопроекта фактически упраздняется устойчивость М-П – обеспечивается его «гибкость-податливость» для избыточно частых и неоправданных изменений ранее предъявленных обязательств власти ради безусловного обеспечения ситуативно возникающих, произвольно изменяемых **выгодоприобретательных интересов альфабенефициаров строительства.**

Очевидно, что предлагаемое Законопроектом сочетание норм не может упразднить истинности того положения, что «расширенный документ планирования» (читай – М-П, расширенный за счёт включения в него плана реализации М-П) даже при устранении из него формальных противоречий никак не может действовать более 6 лет, а его действие в пределах указанного и даже более длительного срока (при «возвращении» противоречий) обрекает на упразднение:

- либо институт долгосрочного территориального планирования, что неприемлемо;
- либо сам М-П как исходно ошибочную идею, деструктурирующую неупразднимые смыслы и практику, которая оказалась «беззащитной» перед упразднениями смыслов, совершаемыми **дуалистическим законодательством.**

4.4. Введение Законопроектом дополнительных оснований для утверждения и продолжения ранее начатого процесса фактического упразднения института правового-градостроительного зонирования.

4.4.1. В указанном отношении дополнительными основаниями, предлагаемыми Законопроектом, могут стать следующие положения:

4.4.1.1) включение непосредственно в М-П границ территориальных зон (см. пункт 5 части 10 статьи 28.1 ГрК РФ);

4.4.1.2) включение в приложение к М-П предложений по изменению границ территориальных зон, предложений по изменению градостроительных регламентов (см. пункт 1 части 2 статьи 28.1 ГрК РФ). Такая запись означает, что указанные предложения:

а) утверждаются вместе с утверждением М-П, поскольку приложение к М-П следует рассматривать как неотъемлемую часть М-П;

б) не могут автоматически включаться в ПЗЗ без предварительной работы с ними и обращения их в соответствующий проект по внесению изменений в ПЗЗ (в части изменения, уточнения градостроительных регламентов) - проект, предназначенный для последующего утверждения нормативно-правового акта, называемого ПЗЗ;

4.4.1.3) включение положения, согласно которому одновременно с утверждением М-П надлежит утверждать изменения в ПЗЗ (см. часть 38 статьи 28.1 ГрК РФ).

4.4.2. Основные следствия, проистекающие из новелл, заявленных Законопроектом согласно пункту 4.4.1, определяются следующими положениями:

4.4.2.1) **неопровержимым образом подтверждается, что М-П не является «единым документом»²⁴**, поскольку:

а) это прямо следует из части 38 статьи 28.1 ГрК РФ – следует, что ПЗЗ является отдельным документом, не входящим в состав М-П. При этом утверждаемый статьёй 38 факт расположения ПЗЗ вне М-П не допускает наличия иного факта - того, чтобы ПЗЗ находились бы также и в самом М-П;

б) это следует также из того факта, что в самом М-П представлен лишь один компонент ПЗЗ в виде «границ территориальных зон» и не представлены иные компоненты (наличие же «предложений» относительно изменений градостроительных регламентов не является свидетельством наличия-включения этого компонента в М-П), - следует из того факта, что в М-П не представлены все компоненты ПЗЗ в полном-целостном виде, а значит, в М-П отсутствуют ПЗЗ;

4.4.2.2) Законопроект посредством внедрения неопределённостей не препятствует возможностям создания деструктивных ситуаций по следующей схеме:

а) требование о включении в приложение к М-П предложений по изменению градостроительных регламентов означает, что такие предложения должны быть подготовлены в процессе подготовки М-П при том, что:

- эти предложения надлежит преобразовать «когда-то потом» в специальный проект нормативно-правового акта по внесению изменений в ПЗЗ – преобразовать, чтобы одновременно с утверждением М-П выполнить утверждение изменений ПЗЗ согласно указаниям части 38 статьи 28.1 ГрК РФ в редакции Законопроекта;

- подготовка предложений по изменению градостроительных регламентов (если относиться к такой подготовке «по-честному – не лукаво»²⁵) – это высокопрофессиональная работа, требующая участия квалифицированных специалистов с разными компетенциями, - работа в области правового-параметрического моделирования по обеспечению условий для создания *соразмерной застройки* и поддержания *идентичной морфологии застройки города* в целом;

²⁴ Следует напомнить, что в названии статьи 28.1 ГрК РФ в редакции Законопроекта говорится о «едином документе территориального планирования и градостроительного зонирования» - о мастер-плане.

²⁵ См. *лукавства неизбежные проявления в дуалистическом законодательстве*.

б) формулировки Законопроекта ориентируют исключительно на подготовку проекта М-П, но не артикулируют задачу подготовки предложений относительно градостроительных регламентов, включая небрежение задачей перевода таких предложений в проект соответствующего нормативного правового акта в виде новой, изменённой-уточнённой редакции ПЗЗ (см. часть 16 статьи 28.1 ГрК РФ в редакции Законопроекта);

в) пунктам (а) и (б) в их сочетании с возможностью использовать деструктивный потенциал части 1.1 статьи 38 ГрК РФ в действующей редакции (где говорится о легализации произвольных инициатив по неустановлению предельных параметров разрешённого строительства посредством внесения в ПЗЗ записи относительно таких параметров, которые, якобы, «не подлежат установлению»²⁶) суждено стать понуждением к тому, чтобы «упростить и ускорить подготовительные к стройке работы» - чтобы делать градостроительные регламенты «пустыми» с отсутствием в них предельных параметров разрешённого строительства – чтобы фактически упразднить из практики применение института правового-градостроительного зонирования ради обеспечения безраздельного господства принципа *локальной-внесистемной максимизации застройки*, применяемого в соответствии с произвольными *выгодоприобретательными интересами альфа-бенефициаров строительства*, - ради утверждения «произвола по закону» (см. определение этого термина в пункте 2 данного текста).

4.5. Таким образом, проведённый анализ показал, что:

б) в области логики *рациональности-справедливости* нет возможности существовать положениям Законопроекта, поскольку всё совершаемое по лекалам *дуалистического законодательства* (исходно противоречивого в его основах) предопределено к логическому самораспаду²⁷;

б) необходимо осознать, что по причине предопределённого-предзаданного дуалистическому законодательству нахождения в логическом тупике, требуется отказаться от упрямого воспроизводства противоречий в рамках такого законодательства и перейти к выстраиванию иного, не дуалистического законодательства – перейти к созданию и выполнению программы исправления допущенных противоречий и совершенствования подлинного *законодательства о градорегулировании*²⁸.

²⁶ См. *феномен незаконного узаконения ложного права местной власти отказываться от применения градостроительного зонирования*.

²⁷ См. *эффект домино – логический самораспад несистемы точечного-административного градостроительства*.

²⁸ Некоторые предложения на эту тему см., в частности, раздел 6 в книге «Градорегулирование ... 2019», размещённой по адресу:

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